

**La Fonction de Commissaire
du Gouvernement
dans la nouvelle organisation
de l'Économie industrielle
et le Contrôle de l'État
sur les Comités d'organisation
et les Sections de répartition**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 11 décembre 1942, à 14 heures

PAR

Paul LEHIDEUX-VERNIMMEN

Président : M. BAUDIN, Professeur.
Suffragants { *M. EDOUARD DOLLÉANS, Professeur.*
 { *M. JAMES, Professeur.*

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1942

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Nom du Candidat : **LEHIDEUX-VERNIMMEN.**

Prénom : **Paul.**

Date de la soutenance :

Numéro d'ordre :

LEHIDEUX-VERNIMMEN (Paul). — La Fonction de Commissaire du Gouvernement dans la nouvelle organisation de l'Economie industrielle et le Contrôle de l'Etat sur les Comités d'organisation et les Sections de répartition. — *Paris*, Jouve et C^{ie}, édit., 1942, in-8°, 134 p.

Th. Droit. Paris, 1942, N° 16569.

LEHIDEUX-VERNIMMEN (Paul). — La Fonction de Commissaire du Gouvernement dans la nouvelle organisation de l'Economie industrielle et le Contrôle de l'Etat sur les Comités d'organisation et les Sections de répartition. — *Paris*, Jouve et C^{ie}, édit., 1942, in-8°, 134 p.

Th. Droit. Paris, 1942, N° 16569.

LEHIDEUX-VERNIMMEN (Paul). — La Fonction de Commissaire du Gouvernement dans la nouvelle organisation de l'Economie industrielle et le Contrôle de l'Etat sur les Comités d'organisation et les Sections de répartition. — *Paris*, Jouve et C^{ie}, édit., 1942, in-8°, 134 p.

Th. Droit. Paris, 1942, N° 16569.

LEHIDEUX-VERNIMMEN (Paul). — La Fonction de Commissaire du Gouvernement dans la nouvelle organisation de l'Economie industrielle et le Contrôle de l'Etat sur les Comités d'organisation et les Sections de répartition. — *Paris*, Jouve et C^{ie}, édit., 1942, in-8°, 134 p.

Th. Droit. Paris, 1942, N° 16569.

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Fonction de Commissaire du Gouvernement dans la nouvelle organisation de l'Économie industrielle

et le Contrôle de l'État
sur les Comités d'organisation
et les Sections de répartition

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 11 décembre 1942, à 14 heures

PAR

Paul LEHIDEUX-VERNIMMEN

Président : M. BAUDIN, *Professeur.*
Suffragants { M. EDOUARD DOLLÉANS, *Professeur.*
 { M. JAMES, *Professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1942

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



La Fonction de Commissaire du Gouvernement dans la nouvelle organisation de l'Économie industrielle

**et le Contrôle de l'État sur les Comités d'organisation
et les Sections de répartition**

INTRODUCTION

CARACTÈRES SPÉCIFIQUES, CHOIX, MISSION DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT

Le titre de « Commissaire du Gouvernement » est riche de sens. Le fonctionnaire qui le porte jouit en effet de la confiance de la plus haute autorité de l'Etat, de celle qui est chargée de diriger le pays, puisqu'elle l'a « commis » à certaines fonctions.

Le Commissaire du Gouvernement n'est pas un fonctionnaire égal aux autres. Dans l'Administration moderne les fonctions existent, des hommes cherchent à y accéder, en se soumettant aux règles ou concours que l'Etat impose. Théoriquement au moins la place est ouverte à tout le monde, il suffit de se hisser jusqu'à elle.

Dans quelques cas le processus est inverse : il n'y a pas une place à remplir mais, les circonstances ayant fait naître une mission spéciale, l'Etat choisit certains

hommes pour l'assurer. Jamais les Commissaires du Gouvernement n'ont été désignés après qu'ils aient fourni des preuves formelles de leurs talents ; l'Etat s'est toujours réservé de les rechercher parmi ceux qui avaient démontré leurs capacités à son service.

Au fur et à mesure qu'il s'agit de désigner des fonctionnaires plus haut situés dans la hiérarchie administrative, l'Etat s'appuie sur de telles preuves matérielles de services, plutôt que sur les preuves formelles que sont la réussite à des concours, l'appartenance à une caste, ou toutes autres. Dans un cas l'Etat pose à l'avance les conditions minima pour remplir une fonction et se désintéresse ensuite de celui qui peut l'obtenir. Dans l'autre, il ne pose pas de condition, mais fait son choix « *intuitu personae* » : il élit. C'est là une condition du bon recrutement des premiers serviteurs de l'Etat ; ce moyen de distinction est une seconde sélection, venant trier parmi ceux que la première a déjà désignés.

La fonction de Commissaire du Gouvernement égale en cela les plus importantes charges de l'Etat : pour décerner ce titre les pouvoirs publics se sont toujours fondés sur des preuves matérielles.

Il est d'ailleurs normal qu'on ne « commette » ses pouvoirs qu'à des individus ayant prouvé leurs capacités et leur dévouement. Bien mieux encore, pour faire apprécier les qualités de certains fonctionnaires, on leur donne le titre de « commis », on les fait ainsi participer à la gloire de celui qui les emploie. C'est dans ce sens que l'on parle des « grands commis de

la Monarchie française», désignant par ce terme des hommes de la valeur de Colbert.

* * *

Les Commissaires du Gouvernement sont en quelque sorte les ambassadeurs du Gouvernement à l'intérieur du pays. De tous temps le pouvoir central a eu recours à eux. A l'origine, l'autorité suprême faisait difficilement parvenir ses ordres et ses directives dans les provinces lointaines, les communications étaient lentes et peu sûres. Les « missi dominici » transmettaient alors aux administrateurs locaux les ordres du pouvoir, ils en contrôlaient l'exécution, ils rendaient compte à l'Empereur de leur mission. Les difficultés matérielles nécessitaient le recours à ces précieux auxiliaires.

Au terme de l'histoire de France nous retrouvons des Commissaires du Gouvernement, mais cette fois la complexité administrative justifie leur établissement. Aux obstacles géographiques ont succédé les difficultés juridiques.

Le pouvoir exécutif a besoin de représentants dans d'autres domaines ; il doit être partout défendu. C'est pourquoi, sous la Troisième République, les Commissaires du Gouvernement dans les assemblées représentatives soutenaient les projets du Gouvernement. De même, les Commissaires du Gouvernement au Conseil d'Etat défendent les droits généraux de l'Etat et de la communauté, en jouant le rôle de Ministère public. Plus récemment enfin, les Commissaires du Gouvernement ont été chargés de fonctions

économiques : ils veillent aux intérêts publics dans les entreprises où ceux-ci sont engagés. Aujourd'hui naît l'organisation économique française, elle a des caractères originaux : une des pièces maîtresses du système est le Commissaire du Gouvernement. Son rôle peut être grand, il le sera dans la mesure où le Gouvernement lui en fournira l'occasion.

Les Commissaires du Gouvernement n'ont pas le premier rôle, mais ils tiennent la place, dans la limite de leurs fonctions, de celui qui le joue. S'il est plus facile d'être l'ambassadeur d'un Etat puissant, il est beau d'être choisi et commis pour le représenter par celui que tout le monde respecte et désire servir. Les Commissaires du Gouvernement ont en ce sens des responsabilités qui les rapprochent des commissaires du pouvoir créés en 1941. Les périodes révolutionnaires semblent particulièrement propices à l'établissement de tels fonctionnaires chargés de travailler directement au profit du pouvoir central, de le renseigner sur les agissements des organismes publics ou privés dont l'activité importe au bien général du pays. Le Gouvernement veut alors établir un contact direct de ses agents personnels partout où il craint des résistances. Mais les Commissaires du Gouvernement servent le pouvoir central dans un domaine technique alors que les Commissaires du pouvoir agissent sur le plan politique, les premiers visent un but précis, les seconds cherchent plutôt à créer un état d'esprit.

Tous ces commissaires participent à la gloire du Gouvernement dont ils sont les mandataires ; si les

pouvoirs publics français réussissent à dominer les difficiles circonstances qu'ils vivent, une partie de l'honneur en reviendra aux Commissaires du Gouvernement.

Pour savoir dans quelle mesure exactement ils l'auront mérité, il faut connaître leur statut et préciser leur action.

TITRE PREMIER

LES SOURCES DU STATUT DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT

ÉLÉMENTS DE L'ÉTUDE DU STATUT DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT

La nouvelle organisation de notre économie industrielle a réservé une large place aux Commissaires du Gouvernement. Ce sont en effet ces fonctionnaires qui représentent l'Etat auprès des Comités d'organisation et des Sections de répartition, créés respectivement par les lois du 16 août 1940 concernant l'organisation provisoire de la production industrielle et du 10 septembre 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels. Or, toute entreprise est désormais tributaire de ces deux sortes d'organismes : chacune d'entre elles dépend en effet d'un Comité, d'autre part toutes les ressources nécessaires au fonctionnement des usines sont distribuées par les Sections de répartition.

Les Commissaires du Gouvernement servent donc d'intermédiaires entre la puissance publique et les professions, et leur statut devrait être défini avec une extrême rigueur par le législateur. Cependant

deux éléments étrangers aux textes nouveaux conditionnent ce statut.

Quelle que soit en effet la précision d'un texte législatif venant modifier une institution déjà existante, la vie nouvelle de celle-ci reste influencée par le contenu antérieur qu'elle comportait. Ainsi le développement considérable donné, en très peu de mots, à la fonction de Commissaire du Gouvernement par la loi du 16 août 1940 et celle du 10 septembre 1940 ne peut empêcher que ces agents de l'Etat n'héritent des caractères propres aux Commissaires du Gouvernement existant dans le passé.

D'autre part, l'institution objet de cette étude n'est qu'un élément d'un tout : l'organisation professionnelle économique. Les caractères de celle-ci détermineront donc ceux des différentes catégories d'agents chargés de sa mise en œuvre et en particulier des Commissaires du Gouvernement.

La fonction de Commissaire du Gouvernement devra donc être suivie dans son développement historique et située dans son cadre économique avant que ne soit possible l'étude des sources nouvelles.

Des deux sources générales se dégageront des règles qui semblent applicables à tous les Commissaires du Gouvernement : elles forment le statut coutumier de la fonction.

La loi du 16 août 1940 et celle du 10 septembre 1940 constituent une première catégorie de sources spéciales : leurs axiomes sont impérativement applicables aux fonctionnaires qu'elles créent.

La seconde source spéciale est formée des décrets

et arrêtés pris en application des lois précitées. Leurs règles ne sont en principe valables que pour un seul Commissaire du Gouvernement. Parfois, il est manifeste que la modalité précisée par un décret est nécessaire à tous les Commissaires du Gouvernement, on peut donc, en s'inspirant de l'esprit du législateur plutôt que de la lettre d'un décret, induire de ce texte particulier une règle coutumière générale. Cette dernière source rejoint la première et contribue à créer un droit coutumier des Commissaires du Gouvernement. C'est ainsi que se précise et s'unifie le statut de ces fonctionnaires.

CHAPITRE PREMIER

Sources générales.

HISTOIRE DU CONTRÔLE CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

SECTION I. — *Contrôle de l'Etat sur les Etablissements publics et les sociétés d'économie mixte.*

Les Commissaires du Gouvernement apparaissent fréquemment dans la législation antérieure auprès des sociétés d'économie mixte ; ils sont auprès de ces organismes de deux sortes assez différentes et qu'il faut distinguer. Les sociétés d'économie mixte sont, en effet, soumises généralement à la double surveillance du Ministère des Finances et d'un Ministère technique. Les caractères distincts de ces deux catégories de départements et le développement plus ou moins poussé de leur administration expliquent les statuts propres aux Contrôleurs du Ministère des Finances ou aux Commissaires des Ministères techniques.

*
* *

a) *Contrôle financier.* — Le contrôle du Ministère des Finances se distingue de l'intervention directe, exercée par les administrateurs d'Etat dans la gestion de l'entreprise et du contrôle à posteriori : contrôle des comptes dont sont chargées l'Inspection générale des finances et la Cour des Comptes. Il est intermédiaire à ces deux stades : c'est un contrôle en cours de gestion, réglé par un texte général : le décret du 30 octobre 1935 (sur l'organisation du contrôle financier). Ce contrôle est intéressant parce qu'il représente une partie de la tutelle exercée par l'Etat sur des sociétés mêlant des intérêts publics et des intérêts privés, et parce que dans de nombreux cas des Commissaires du Gouvernement sont chargés de l'exercer (Ex. des Compagnies de Navigation, de la Compagnie Française des Pétroles...). L'action de ces contrôleurs, précisée par le décret du 30 octobre 1935 ou par des textes spéciaux est étendue, ils sont en effet chargés de suivre la gestion administrative de l'entreprise, puisqu'ils doivent surveiller toutes les opérations susceptibles d'avoir, directement ou indirectement, une répercussion financière et ils peuvent, dans certains cas, opposer leur veto aux opérations risquant de compromettre les intérêts financiers ou les droits de l'Etat, tels que les conventions les déterminent.

Ils sont de plus contrôleurs des dépenses engagées des établissements qu'ils surveillent et leurs conseillers financiers.

La tutellè du Ministère des Finances sur les Sociétés

d'économie mixte est, on le voit, organisée d'une manière rigoureuse ; elle joue dans un domaine étendu, enfin elle est exercée en principe directement par des représentants du Ministère des Finances (portant le titre de Contrôleurs financiers, de Commissaires du Gouvernement, de Commissaires aux comptes ou tout autre) jouissant de pouvoirs propres, qu'ils exercent au nom de l'administration des finances.

Ce contrôle financier en cours de gestion n'est cependant pas toujours distingué d'autres contrôles.

Parfois, en effet, il se confond avec le contrôle de gestion, c'est ainsi que la fonction de Commissaire du Gouvernement près la Compagnie Française des Pétroles est confiée à un des administrateurs d'Etat de cette Compagnie. Le contrôle de gestion et le contrôle de tutelle sont réunis dans les mêmes mains.

Parfois aussi le contrôle n'est pas séparé du contrôle technique exercé par un autre Ministère, et qui cependant ne répond pas absolument aux mêmes préoccupations. Le Commissaire du Gouvernement des sociétés d'électricité, nommé par le Ministère technique, jouit des fonctions de Contrôleur financier, il les exerce parallèlement à celles de contrôleur pour le Ministère du Commerce.

*
* *
*

b) *Contrôle technique.* — Le contrôle du Ministère technique sur les Etablissements publics est exercé par la Direction dont relève l'Etablissement. Par contre, des Commissaires du Gouvernement sont

chargés de la surveillance des sociétés nationalisées, travaillant pour la Défense Nationale, ou des Sociétés d'économie mixte en général. Mais ce contrôle n'est pas organisé par un seul texte, correspondant au décret du 30 octobre 1935, réglant le contrôle financier.

Les Commissaires du Gouvernement sont, en effet, chargés par des décisions spéciales, de missions permanentes et générales ou particulières et temporaires.

Peuvent, par exemple, être soumises au contrôle permanent des Commissaires du Gouvernement, les entreprises ayant souscrit des marchés relatifs aux matériels de guerre (Commissaire du Gouvernement d'un des Ministères chargés de la Défense Nationale ; décret du 30 octobre 1935) (un décret postérieur du 18 août 1936, a soumis à des groupes de contrôle émanant des Ministères de la Défense Nationale, de la Guerre, de la Marine et de l'Air, toutes les entreprises se livrant à la fabrication et au commerce des matériels de guerre).

Les entreprises nationalisées peuvent également être ainsi surveillées.

Le Commissaire du Gouvernement doit alors suivre l'administration générale de l'entreprise, les prix de revient du matériel... Sa mission est définie au début de l'année par son Ministère.

Enfin, les Commissaires du Gouvernement peuvent être chargés de missions particulières auprès de certaines sociétés, en vertu d'ordres de mission du Ministère. Celui-ci règle librement les conditions dans lesquelles son délégué remplira sa fonction. Jamais

cependant ces fonctionnaires ne doivent intervenir dans la direction de l'entreprise qu'ils contrôlent, cette action est réservée aux administrateurs d'Etat. De même qu'en ce qui concerne la tutelle financière, les deux stades du contrôle sont confondus pour la Compagnie Française des Pétroles : l'administrateur d'Etat nommé par le Ministère du Commerce étant aussi Commissaire du Gouvernement pour ce Ministère.

* * *

c. Comparaison des deux contrôles. — La tutelle de l'Etat sur les Sociétés dans lesquelles il est intéressé ou sur les entreprises gérant des intérêts nationaux, est donc financière et technique : la tutelle financière se divise en contrôle de gestion, contrôle en cours de gestion, contrôle à posteriori, la tutelle technique ne comporte que les deux premières formes de contrôle.

Souvent le contrôle en cours de gestion est exercé par des Commissaires du Gouvernement. Ceux du Ministère des Finances sont membres d'un corps de contrôleurs spécialisés : fréquemment ils affirment la volonté de l'Etat.

Le contrôle technique ne présente pas la même organisation et la même permanence. Ses agents ont plus de mal à accomplir leur mission et à faire prévaloir les vues de leur département, parfois contre le Ministère des Finances.

Cependant ces deux catégories d'agents devraient jouir en fait et en droit des mêmes pouvoirs : ils sont conseillers des établissements qu'ils contrôlent, et non

leurs supérieurs. L'initiative doit rester au contrôlé. Jamais le contrôleur ne peut donner d'ordre, il ne jouit que du droit de veto. Cette égalité semble précisément répondre au désir du législateur lorsqu'il donne le même titre de Commissaire du Gouvernement aux représentants des deux Ministères, ce qui est le cas général pour les sociétés d'économie mixte (les Etablissements publics ayant un contrôleur financier et pas de contrôleur technique).

Il semblerait même plus logique de n'avoir qu'un Commissaire du Gouvernement chargé du contrôle financier et du contrôle technique, plutôt que deux, égaux en droits. Toute tutelle bien établie postule en effet un tuteur unique : placer deux contrôleurs permet à l'organisme surveillé de s'appuyer sur l'un pour échapper à l'autre.

Enfin, le titre même de Commissaire du Gouvernement implique aussi un représentant *unique* d'une *seule* autorité.

Il faudrait, pour atteindre ce but, créer des corps de contrôleurs techniques, peut-être spécialisés dans les différents Ministères, mais ayant tous des idées précises de ce qu'est un strict contrôle financier.

Jusqu'à la loi du 16 août 1940, les Commissaires du Gouvernement sont des fonctionnaires détachés auprès d'organismes ayant le caractère de sujets de droit privé. (En négligeant bien entendu les Commissaires du Gouvernement au Conseil d'Etat ; ceux-ci n'ont guère de commun avec les Commissaires du Gouvernement contrôleurs, que le nom et la charge de défendre les intérêts de l'Etat, pour les

Commissaires du Gouvernement au Conseil d'Etat, en éclairant les conseillers). Ils sauvegardent les droits de l'Etat : celui-ci n'est pas en effet le maître des organismes contrôlés, il n'y est qu'intéressé. Leur grand moyen d'action est un *droit de veto* suspensif, avec recours au Ministre. Un seul Commissaire devrait représenter le Gouvernement auprès de chaque Société.

*
* *
*

SECTION II. — *Caractères généraux de l'organisation professionnelle.*

a) *Position du problème.* — Le caractère des Commissaires du Gouvernement, d'être détachés auprès d'un établissement privé, n'est pas inhérent à la fonction et on pourrait aussi bien concevoir des Commissaires du Gouvernement placés auprès d'établissements publics autonomes.

Il ne s'agit donc pas, pour justifier la création de Commissaires du Gouvernement près les Comités d'Organisation et les Sections de répartition, de prendre parti sur le caractère public ou privé de ces organismes, les Commissaires du Gouvernement pouvant être institués auprès de services d'Etat, détenant des pouvoirs de puissance publique, comme auprès d'entreprises industrielles privées dans lesquelles l'Etat est intéressé : les sociétés d'économie mixte par exemple. Dans ce dernier cas l'utilité d'un Commissaire du Gouvernement est indéniable, les intérêts de l'Etat, que la société gère, ne pouvant sans con-

trôle, être soumis aux risques acceptés par un entrepreneur privé.

Dans le cas de services d'Etat, la nécessité du Contrôle en cours de gestion est fonction de l'autonomie accordée au service : si celui-ci est étroitement impliqué dans l'organisation administrative, si sa direction est soumise à un contrôle hiérarchique, celui du Commissaire du Gouvernement devient superflu. Dans l'hypothèse contraire, il s'avère indispensable.

L'intégration plus ou moins profonde des Comités d'organisation et des Sections de répartition dans l'administration, par les lois du 16 août 1940 et du 10 septembre 1940, justifiera donc ou non, l'institution de Commissaires du Gouvernement. Et cela, que l'on considère ces organismes détenteurs de pouvoirs de la puissance publique, comme sujets de droit public ou de droit privé (1).

* * *

b) *Caractères de l'organisation.* — Le rapport au Maréchal de France, Chef de l'Etat, précédant la loi du 16 août 1940, traite d'une matière sensiblement plus étendue que la loi qu'il introduit et prétend détermi-

(1) Cette question n'avait été jusqu'à présent résolue que par des auteurs. En général, ils reconnaissaient aux Comités d'organisation le caractère de sujets de droit public. Le 31 juillet 1942, un arrêt du Conseil d'Etat a donné une solution jurisprudentielle au problème : il reconnaît aux Comités d'organisation des prérogatives de puissance publique (qui en général sont considérées comme suffisantes pour faire éclater le caractère d'Etablissement public d'un organisme), néanmoins il déclare qu'ils ne sont pas sujets de droit public, mais il se réserve la compétence des litiges que leur fonctionnement soulève « considérant qu'ils gèrent un Service Public ». *Gaz. du Pal.*, 25 septembre 1942.

ner les caractères de la nouvelle organisation professionnelle.

Il laisse dans sa conclusion prévoir un système extrêmement étatiste : « D'aucuns regretteront peut-être que l'organisation proposée conserve néanmoins un caractère aussi étatiste et qu'elle ne soit pas davantage orientée vers les formules de « démocratie industrielle » souvent préconisées au cours de ces dernières années ». Cette solution n'est d'ailleurs que provisoire, puisque le texte précise aussitôt : « Mais, aujourd'hui, les initiatives et les décisions doivent incomber au Gouvernement, responsable devant le pays. Tel est l'esprit de l'organisation, dont nous soulignons d'ailleurs le caractère provisoire... »

Le rapport est donc formel : non seulement les cadres de l'organisation économique sont posés par l'Etat, mais ils sont aussi mus par lui.

Si réellement il en était ainsi, si le Comité d'Organisation et la Section de répartition étaient les instruments certains de la puissance publique, l'institution de Commissaires du Gouvernement en leur sein pourrait sembler superflue ; ces fonctionnaires ne serviraient alors qu'à rendre plus lourde et plus lente la marche de cette administration nouvelle.

En fait, les lois du 16 août 1940 et du 10 septembre 1940 sont beaucoup moins précises que le rapport, qui, lui-même d'ailleurs, ajoute en un autre point qu'à la direction des professions sont associés les représentants de la puissance publique et des employeurs.

Le législateur pouvait employer deux moyens pour

donner un caractère étatique aux Comités d'Organisation et aux Sections de répartition : soit les intégrer dans l'administration, soit les juxtaposer à celle-ci, mais composer ces institutions nouvelles de serviteurs de l'Etat.

Or, ni les Comités d'organisation, ni les Sections de répartition ne sont intégrés dans l'administration par les lois du 16 août et du 10 septembre 1940, puisque les seuls rapports qu'ils ont avec la puissance publique s'établissent, d'après les textes, directement avec le Ministre, ou avec lui précisément par l'intermédiaire du Commissaire du Gouvernement. La loi du 10 septembre ajoute même que les Sections de répartition jouissent de la personnalité civile : elles font donc bien figure d'éléments extérieurs à l'administration centrale du Ministère. Agissant ainsi, il semble que le législateur ait désiré établir l'autonomie des Comités et des Sections et du même coup justifier l'établissement d'un Commissaire du Gouvernement auprès d'eux.

Le second moyen d'assurer le caractère d'organismes d'Etat aux Comités d'organisation et Sections de répartition est réservé par les deux textes constitutifs : la loi du 16 août admet que les membres des comités soient proposés, par les représentants de la profession, au Ministre, à qui appartient la décision définitive. La loi du 10 septembre 1940 laisse le Ministre choisir librement les Répartiteurs. L'autonomie peut donc être ou n'être pas respectée, et seuls les décrets d'application préciseront la politique gouvernementale en cette matière.

Ces deux sources générales nous indiquent que l'institution de Commissaires du Gouvernement auprès des Comités d'organisation et des Sections de répartition est légitime. Placés auprès d'organismes jouissant de pouvoirs très importants et que le législateur ne s'est décidé à confier à des institutions autonomes, qu'étant donné la gravité de la situation de l'Economie française, les Commissaires du Gouvernement ont un rôle capital à jouer.

Ce rôle est dans la ligne de celui dévolu à leurs prédécesseurs. Ils doivent protéger tous les intérêts publics et les faire connaître aux Comités d'organisation, qui, eux-mêmes, découvrent plus aisément les intérêts professionnels.

Néanmoins, il est à présumer qu'en un point au moins le rôle des nouveaux Commissaires du Gouvernement ne sera pas équivalent à celui des anciens. En effet, depuis l'armistice et d'une façon toujours plus intense, les problèmes de premier plan sont devenus ceux d'« Economie matérielle », au lieu de demeurer ceux d'« Economie financière ». Jusqu'à présent, le contrôle financier primait le contrôle technique, dorénavant celui-ci tiendra la première place, il est plus important de surveiller la politique industrielle des Comités d'organisation et des Sections de répartition que leur gestion financière. La hiérarchie des contrôles des Finances et de la Production Industrielle sera modifiée, le fait que le Commissaire du Gouvernement est nommé par le Secrétariat d'Etat à la Production industrielle le prouve déjà. Mais c'est entrer là dans l'analyse des textes qui précisera les pouvoirs des Commissaires du Gouvernement.

CHAPITRE II

Sources spéciales du statut des Commissaires du Gouvernement.

ÉTUDE DE LA LOI DU 16 AOÛT 1940 ET DE LA LOI DU 10 SEPTEMBRE 1940

SECTION I. — *La loi du 16 août 1940 concernant l'organisation provisoire de la Production Industrielle.*

C'est l'article 3, alinéa 2, de la loi du 16 août 1940 qui décrète, dans les termes suivants, l'institution d'un Commissaire du Gouvernement près les Comités d'Organisation.

« Le Ministre (le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail) désigne un Commissaire du Gouvernement pour le représenter auprès du Comité d'organisation. En cas de carence du Comité, le Commissaire du Gouvernement exerce tous les droits dévolus à ce dernier ». L'article 9 précise que ce pouvoir du Ministre de la Production Industrielle est transféré aux Ministres Secréétaires d'Etat aux Finances, Agriculture, Communications et

aux Secrétaires d'Etat à la Guerre, à la Marine et à l'Aviation pour les diverses branches d'activité ressortissant à chacun d'eux.

Enfin, l'article 5 est conçu en ces termes : « Les décisions du Comité ne sont définitives qu'après avoir été approuvées par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail qui peut déléguer, pour certaines catégories de questions, le droit d'approbation au Commissaire du Gouvernement ».

Ces textes ne donnent que peu de précisions sur les caractères du Commissaire du Gouvernement, ils permettent néanmoins de conclure que celui-ci est le seul lien entre l'Administration et le Comité d'organisation, puisqu'il est le seul fonctionnaire placé auprès de cet organisme et qu'il est toujours nommé par le Ministre dont relève le Comité.

Tous les rapports que le Comité d'organisation entretiendra avec les Administrations publiques devront donc être transmis par le Commissaire du Gouvernement. Il plaidera la cause du Comité et lui communiquera la réponse obtenue.

Cette centralisation des rapports du Comité et de l'Etat entre les mains d'un fonctionnaire ne peut être que très heureuse : en augmentant le crédit du Comité et en normalisant les rapports que les différents Comités auront avec les Directions des Ministères ou tous autres organismes publics.

L'article 3 prévoit aussi la carence du Comité. Dans une telle éventualité, les pouvoirs du Comité

sont de droit transmis au Commissaire du Gouvernement qui devient en quelque sorte le dictateur de la profession. Le terme de carence employé par la loi demande à être précisé. Il a évidemment trait à la non exécution de sa mission par le Comité, soit que matériellement il en soit empêché, soit qu'il refuse de la remplir. Dans les deux cas le palliatif est le même. Le Ministre pour déclarer « carent » un Comité devra se référer aux prescriptions que la loi du 16 août 1940 impose à celui-ci et, constatant qu'il s'est dérobé à ses devoirs, charger le Commissaire du Gouvernement de la direction de la profession.

Il est d'ailleurs normal que, si une branche de profession s'avère incapable de s'organiser elle-même, l'Etat prenne en charge cette besogne et la confie au fonctionnaire qui jusque-là défendait l'intérêt public auprès du Comité d'organisation. C'est la seule voie encore ouverte au Commissaire du Gouvernement pour remplir sa mission de défense de l'intérêt général, s'il est de l'intérêt général que notre économie soit organisée.

L'article 5 donne une précision sur les moyens d'action du Commissaire du Gouvernement, en limitant d'ailleurs ses pouvoirs. Il ne peut, en effet, approuver et, par là, rendre définitives les décisions de son Comité que s'il jouit d'une délégation du Ministre.

Il est bien entendu que cette délégation obéit aux règles générales de la délégation de pouvoirs en droit français et ne saurait être sans restriction.

L'article 5 précise bien d'ailleurs qu'elle n'est possible que pour certaines catégories de questions. Dans les limites de la délégation, le Commissaire du Gouvernement peut approuver et rendre ainsi définitives et exécutoires les décisions du Comité d'organisation.

Dans tous les cas il peut opposer le veto coutumier du Commissaire du Gouvernement, mais cette mesure n'est efficace que s'il jouit d'une délégation du Ministre. S'il ne la possède pas, l'approbation ministérielle expresse est nécessaire pour que la décision du Comité soit parfaite. Le veto du Commissaire du Gouvernement relatif à une décision encore dépourvue de toute valeur ne signifie rien.

SECTION II. — *La loi du 10 septembre 1940
portant organisation de la répartition
des Produits Industriels.*

ARTICLE 4, *alinéa* 2 : « Un Commissaire du Gouvernement assiste à toutes les réunions du Comité » (Il s'agit du Comité consultatif assistant le Répartiteur, directeur de la section).

ARTICLE 5 : « Pour chacune des sections de l'Office
« central de répartition, un arrêté du Ministre Secré-
« taire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail
« fixe les pouvoirs du Répartiteur et détermine notam-
« ment la nature des questions qui doivent être
« soumises à la décision du Ministre. Les décisions du
« Répartiteur sont notifiées sans délai au Commissaire
« du Gouvernement. Elles sont immédiatement exé-
« cutoires et deviennent définitives, si dans un délai

« de quarante huit-heures le Gouvernement n'a pas
« présenté d'observation.

« Le Commissaire du Gouvernement peut faire oppo-
« sition à une décision du Répartiteur. Il dispose à
« cet effet d'un droit de veto suspensif, sauf recours
« au Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Indus-
« trielle et au Travail ».

Du texte de ces deux articles, on peut conclure qu'ici le Commissaire du Gouvernement est toujours nommé par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail, dont dépendent toutes les sections de l'Office Central de répartition des produits industriels, que d'autre part, comme en ce qui concerne le Comité d'organisation, le Commissaire du Gouvernement est l'intermédiaire unique et direct entre la Section, jouissant de la personnalité civile (article 6) et l'Etat.

En ce qui concerne les décisions du Répartiteur le système d'approbation est très différent de celui prévu par la loi du 16 août 1940 pour les décisions des Comités d'organisation.

Deux catégories doivent être distinguées.

— Les décisions qu'un arrêté ministériel a réservées au Ministre. Sur celles-ci le Commissaire du Gouvernement n'a aucun pouvoir d'appréciation, le seul contrôle qu'il puisse prétendre exercer est un contrôle formel : vérifier si la proposition de décision est régulièrement prise, donc transmissible au Ministre et sinon s'y opposer en vertu de son droit de veto général. La situation du Commissaire du Gouvernement

est, dans ce cas, la même que celle de son collègue près le Comité.

— Les décisions que le Ministre ne s'est pas réservées. La loi emploie pour ces décisions une formule extrêmement fâcheuse et pleine de dangers souvent reprise depuis par les décrets d'application : « Les décisions du Répartiteur sont notifiées sans délai au Commissaire du Gouvernement. Elles sont immédiatement exécutoires et deviennent définitives si, dans le délai de quarante-huit heures, le Gouvernement n'a pas présenté d'observation. »

Les termes de la formule ne sont pas contradictoires et on peut comparer, dans une certaine mesure, le procédé à l'ordonnance de référé, requérant célérité, et d'ailleurs susceptible d'appel, dans le cas de mesures provisoires, ou même à une exécution provisoire de jugement. Mais étant donné la nature des décisions du Répartiteur, il sera impossible, si la mesure est rapportée, d'en supprimer les effets déjà accomplis, sans inconvénient ou injustice. Il est bien évident que le Commissaire sera en fait chargé de transmettre les observations du Gouvernement, c'est là une partie importante de ses attributions.

Cet alinéa implique une sorte de discussion entre le Commissaire du Gouvernement et le Répartiteur afin d'arriver à une formule que tous deux approuveront.

Cette méthode est bonne, mais les échanges de vues devraient avoir lieu avant que la décision ne soit exécutoire : si l'Etat a quelques remarques à présenter, il le fait dans l'intérêt général, il vaut mieux que

celui-ci ne soit pas lésé, même quarante-huit heures, par l'action intempestive du Comité.

L'alinéa suivant donne un autre pouvoir au Commissaire du Gouvernement, c'est le droit de veto. Bien que la loi ne le précise pas, il n'est admissible que dans le délai de quarante-huit heures nécessaire pour que la décision devienne définitive.

Si le Commissaire du Gouvernement use de son droit de veto, un conflit s'élève entre lui et le Répartiteur, la décision est sans valeur, on ne peut admettre qu'elle soit exécutoire et le Répartiteur doit alors s'adresser au Ministre, qui est compétent pour juger le différent. Une dernière précision, négative en quelque sorte, est donnée par l'article 6, ordonnant à la Section de répartition de dresser chaque année un budget et de le faire approuver par arrêté ministériel. Ce sont donc les services de la Production Industrielle et peut-être à ce titre, mais à celui-là seulement, les Commissaires du Gouvernement qui éclaireront le Ministre sur la valeur de ces documents.

*
* *

SECTION III. — *Comparaison des deux textes.*

Les Commissaires du Gouvernement des Comités d'organisation et des Sections de répartition ont un statut assez voisin, néanmoins l'analyse des textes fait ressortir quelques dissemblances.

Les décisions des Comités d'organisation doivent

de droit commun être approuvées par le Ministre. Dans certains cas (dont la liste est évidemment limitative), une délégation du droit d'approbation est donnée au Commissaire du Gouvernement. Le droit de veto de celui-ci ne peut jamais jouer : lorsqu'il y a délégation en sa faveur, le Commissaire du Gouvernement doit expressément approuver les décisions, il ne peut substituer à celle-ci une approbation tacite (absence de veto). Lorsqu'il n'y a pas de délégation le Ministre peut seul approuver la décision.

Les décisions de la Section de répartition sont de droit commun parfaites par l'approbation tacite (absence de veto) du Commissaire du Gouvernement. Des arrêtés réservent certains cas spéciaux et importants au Ministre. Le système est inverse de celui employé pour les décisions des Comités d'organisation. La différence ne s'explique pas, sinon parce que le législateur s'est rendu compte entre le 16 août 1940 et le 10 septembre 1940 que le système d'approbation qu'il prétendait mettre en jeu, était trop lourd pour pouvoir normalement fonctionner. Le second système répond d'ailleurs mieux à la nature des Commissaires du Gouvernement qui jouissent toujours, nous l'avons vu, du droit de veto et qui n'ont rien à faire, en tant que Commissaires du Gouvernement, si les décisions des Comités d'organisation supposent, pour être définitives, l'approbation du Ministre.

Enfin, la carence des Comités d'organisation est prévue, celle des Sections ne l'est pas. Cette différence provient peut-être de ce qu'en créant ces derniers organismes, et bien qu'il les soumette aussi au

contrôle des Commissaires du Gouvernement, le législateur devinait déjà ce qui différencierait les Comités d'organisation et les Sections de répartition et rendrait seule possible la carence des Comités.

CHAPITRE III

Sources spéciales, décrets et arrêtés d'application.

SECTION I. — *Les décrets pris en application de la loi du 16 août 1940.*

La caractéristique première des décrets pris en application de la loi du 16 août 1940 est leur extrême diversité ; bien qu'ils aient tous un objet commun : créer des Comités d'organisation, ils le font dans des termes très différents et les Commissaires du Gouvernement, en particulier, sont les victimes de ce manque d'unité. Il est cependant un point sur lequel une doctrine assez précise a été suivie : c'est en ce qui concerne le choix de la personnalité chargée des fonctions de Commissaire du Gouvernement.

a) LE CHOIX DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT.

La formule généralement employée par les décrets est la suivante :

« Les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès du Comité d'organisation prévues par l'article 3 de la loi du 16 août 1940, sont confiées au

Directeur des industries... au Ministère de la Production Industrielle et du Travail, qui peut pour les affaires courantes, et selon qu'il le juge opportun, déléguer ses fonctions à l'un de ses collaborateurs ».

(Comité d'organisation des Industries chimiques. — Décret du 9 novembre 1940, article 2 (1). — Direction des Industries Chimiques.)

(Comité d'organisation du caoutchouc. — Décret du 23 décembre 1940, article 4 (2). — Direction des Industries Chimiques.)

(Comité d'organisation de la montre. — Décret du 27 novembre 1940, article 9 (3). — Dir. des Ind. Mécaniques et Electriques.)

Chaque Directeur du Ministère s'est donc vu, en tant que tel, confier la surveillance d'un grand nombre de Comités d'organisation (Il existe plus de cent cinquante Comités d'organisation, dont la majorité dépendent de la Production Industrielle, et huit Directions au Ministère). Le décret donne la possibilité au Directeur de se décharger de ses fonctions sur un de ses subordonnés, ce qui est normal, lui-même ne pouvant suivre de très près la vie des nombreux organismes qu'il doit contrôler.

Ce texte ne soulève aucune difficulté juridique ; le Directeur détermine lui-même les matières, objets de délégation et choisit celui de ses collaborateurs à qui les fonctions de tuteur seront confiées. Pratiquement

(1) *Journal Officiel*, 13 novembre 1940.

(2) — — , 27 décembre 1940.

(3) — — , 29 novembre 1940.

le délégué surveille la vie quotidienne du Comité et soumet à l'approbation du Commissaire du Gouvernement les questions importantes.

Dans tous les départements ministériels dont dépendent des Comités, les fonctions de Commissaire du Gouvernement ont été confiées, comme à la Production Industrielle, à des Directeurs, c'est l'exemple du Directeur du Trésor qui est Commissaire du Gouvernement adjoint du Comité permanent d'organisation des banques.

La loi du 16 août 1940 n'avait prévu qu'une sorte de Comité⁽¹⁾ d'organisation et la lecture de son texte impliquait que tous les Comités seraient égaux entre eux. Or, dans certaines industries il a paru utile, et le système tend à se généraliser, de créer un Comité général et des Comités de branche subordonnés au premier. Dans ce cas, le Directeur du Ministère est chargé des fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès de tous les Comités. C'est l'exemple du Comité général d'organisation des industries et du commerce du papier et du carton et des deux Comités subordonnés (fabrication, transformation et distribution). Décret du 23 novembre 1941 (1) : le Directeur des industries chimiques est nommé Commissaire du gouvernement des trois Comités.

Il arrive enfin, mais c'est un cas rare, qu'un Comité, dépendant de plusieurs Directions du Ministère, soit contrôlé par plusieurs Commissaires du Gouvernement. C'est le cas du Comité d'organisation du commerce des produits de quincaillerie. Décret du 24 avril

(1) *Journal Officiel*, 25 novembre 1941.

1941 (1). L'article 4 confie les fonctions de Commissaire du Gouvernement près du Comité, au Directeur des industries mécaniques et électriques et au Directeur du commerce intérieur, qui peuvent pour les affaires courantes déléguer leurs fonctions à l'un de leurs collaborateurs. Le décret précise que chacun des deux Commissaires du Gouvernement exerce dans leur plénitude les pouvoirs de tutelle.

Cette double nomination comporte le risque d'un conflit entre les deux Commissaires du Gouvernement, conflit d'autant plus difficile à trancher, si les deux Directions ne relèvent pas du même Secrétariat général du Ministère.

Néanmoins ce conflit, s'il s'élève, trouvera une solution, d'autant que les deux Directeurs, bien que jouissant en tant que Commissaires du Gouvernement de pouvoirs identiques, n'ont pas en fait à les exercer exactement dans les mêmes domaines.

Ce qui est plus grave, c'est que la nomination du second Commissaire du Gouvernement est en contradiction avec la loi du 16 août 1940 qui n'a prévu qu'un Commissaire du Gouvernement et par là même déniait au Ministre le droit d'en créer un second par simple décret. Le système de la loi était meilleur et respectait mieux l'esprit de la fonction, les directives du Gouvernement étant mieux indiquées au Comité par un seul fonctionnaire que par deux. Il eut été préférable dans ce cas, de nommer un Commissaire du Gouvernement relevant des deux Directions, fai-

(1) *Journal Officiel*, 30 avril 1941.

sant une synthèse de leurs désirs et les transmettant alors au Comité. Si celui-ci doit par lui-même mettre d'accord les désirs des deux Directions, il peut être tenté d'en profiter pour se soustraire à la tutelle de l'une et de l'autre.

Parfois aussi un Comité d'organisation subit la tutelle de deux Commissaires du Gouvernement, mais au titre de deux Ministères différents et non plus de deux Directions d'un même Ministère. Dans le Comité d'organisation des professions de la publicité par exemple (Décret du 18 juillet 1941, article 8) (1) un Commissaire du Gouvernement nommé par le Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle est placé auprès du Comité; il est assisté par un Commissaire adjoint nommé par le Vice-Président du conseil chargé de l'information. Toute décision susceptible d'avoir des répercussions sur la presse sera soumise à la double homologation du Commissaire du Gouvernement et du Commissaire du Gouvernement adjoint.

Comité d'organisation des bâtiments et travaux publics : Décret du 5 décembre 1940 (2), article 5.

« Les fonctions de Commissaire du Gouvernement sont exercées par un Commissaire nommé par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail, assisté par un Commissaire adjoint nommé par le Secrétaire d'Etat aux communications ».

Dans le premier cas, le Commissaire du Gouver-

(1) *Journal Officiel*, 26 août 1941.

(2) — — , 6 décembre 1940.

nement, dans un domaine déterminé, ne peut exercer ses pouvoirs et entériner les décisions du Comité qu'assisté du Commissaire adjoint. Dans le second cas bien que le décret, qui ne nomme d'ailleurs pas de Commissaire du Gouvernement, n'explique pas exactement leurs rôles respectifs, il faut accepter la même solution, mais admettre qu'elle est valable pour toute l'activité du Commissaire du Gouvernement. La fonction est séparée entre les deux Commissaires : l'un ne peut rien sans l'autre. Il est inutile de revenir sur les inconvénients déjà signalés du partage entre deux hommes du rôle de tuteur.

Dans le Comité général d'organisation du commerce (Décret du 4 mai 1941 (1), article 14) l'organisation est assez complexe :

a) Un Commissaire du Gouvernement adjoint est nommé par le Secrétaire d'Etat au ravitaillement. Il exerce ses pouvoirs :

1^o Dans le cas de décisions du Comité général d'organisation et des Comités particuliers, intéressant le commerce de l'alimentation, et alors concurremment avec le Commissaire du Gouvernement.

2^o Dans les Comités du commerce et de l'alimentation où il est seul Commissaire du Gouvernement.

b) Des Commissaires du Gouvernement adjoints sont nommés par les différents Secrétariats d'Etat dans les Comités particuliers dont la compétence

(1) *Journal Officiel*, 7 mai 1941.

touche des questions ressortissant à leurs attributions.

Jusqu'à présent, les décrets nommaient anonymement Commissaires du Gouvernement des Directeurs du Ministère. Ce n'est pas toujours le cas : l'article 4 du Décret du 9 novembre 1940 portant création du Comité d'organisation des industries de la fonderie est ainsi conçu :

« Est nommé Commissaire du Gouvernement auprès du Comité d'organisation des industries de la fonderie M. René NORGUET, Directeur général des industries mécaniques et électriques ».

Il est à présumer que le décret n'a pas voulu désigner M. NORGUET « intuitu personæ », mais plutôt en tant que Directeur au Ministère, la fonction reste donc attachée à la Direction et si un changement se produisait à la tête de celle-ci, un décret serait nécessaire pour nommer le nouveau Directeur, Commissaire du Gouvernement du Comité en question (1).

Parfois un personnage autre que le Directeur est choisi : Décret du 24 mars 1941, créant le Comité d'organisation des industries et commerces de la musique : *article 3* « Est désigné pour exercer les fonctions de Commissaire du Gouvernement M. Henry AUSAY, conseiller technique au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle ».

Dans les cas où le Directeur n'est pas chargé des fonctions de Commissaire du Gouvernement, elles sont toujours confiées à un autre fonctionnaire du

(1) Le cas s'est produit, M. NORGUET étant devenu Secrétaire général du Ministère.

Ministère, la différence n'est pas très grande, néanmoins pour l'unité de la tutelle, il eut été préférable de choisir toujours des personnages occupant des fonctions analogues. Il est facile au Ministre d'indiquer à ses Directeurs la politique du Gouvernement, par l'intermédiaire des Secrétaires généraux ; il l'est moins de les transmettre aux conseillers techniques, relevant directement du cabinet et qui sont plus indépendants que les Directeurs.

Le décret créant le Comité de la fonderie et désignant nominément le Directeur comme Commissaire du Gouvernement pêche par excès de précision, d'autres au contraire en manquent à tel point qu'ils ne font pas même mention du Commissaire du Gouvernement et de ses pouvoirs, ainsi le Comité d'organisation de l'importation du charbon créé, et dont les membres sont nommés par le Décret du 9 novembre 1940 n'a pas de Commissaire du Gouvernement (idem. Comité d'organisation des pelleteries et fourrures. Décret du 27 mai 1941 (1)).

Lorsque le décret nommant ultérieurement les membres du Comité d'organisation désigne en même temps un Commissaire du Gouvernement, les seuls pouvoirs appartenant à celui-ci sont les pouvoirs coutumiers ou résultant de la loi du 16 août 1940, légalement, par contre, il n'a aucun pouvoir d'approbation.

(1) *Journal Officiel*, 5 juin 1941.

*
* *

b) LA CARENCE DES COMITÉS D'ORGANISATION.

La plupart des textes, après avoir institué le Comité d'organisation, se préoccupent de la situation que créerait sa défection. Ils envisagent plusieurs causes à celle-ci : la carence, l'absence, l'empêchement, l'indisponibilité, et n'emploient pas dans ces différentes éventualités la même méthode pour remplacer l'autorité déficiente. Les décrets apportent en cette matière des précisions au texte même de la loi du 16 août, qui sous le terme général de carence semblait englober la non-exécution de ses fonctions par le Comité d'organisation quel qu'en soit le motif.

En cas de carence, c'est-à-dire en cas d'inexécution volontaire des attributions, et conformément au texte de la loi, le Commissaire du Gouvernement est presque toujours investi des pouvoirs du comité.

Comité d'organisation de la teinturerie et de la blanchisserie. Décret du 27 juin 1941 (1), *article 8* :
« ... en cas de carence du Comité d'organisation, le Commissaire du Gouvernement exerce tous les pouvoirs dévolus à ce dernier. »

Comité d'organisation des industries et commerce des goudrons. Décret du 3 janvier 1940 (2), *article 5* :
« En cas de carence du Directeur responsable, le Commissaire du Gouvernement exerce tous les pouvoirs dévolus à ce dernier ».

(1) *Journal Officiel*, 28 juin 1941.

(2) — — , 8 janvier 1940.

Comité d'organisation des produits pharmaceutiques. Décret du 2 janvier 1940 (1), *article 4* : « En cas de carence du Président responsable, le Commissaire du Gouvernement exerce tous les pouvoirs dévolus à ce dernier. »

Le premier décret signalé est exactement conforme à l'article 3 de la loi du 16 août 1940.

En ce qui concerne le Comité du goudron, le Commissaire du Gouvernement remplace encore le Comité tout entier lorsqu'il remplace le Directeur responsable. En effet, les décrets ont créé plusieurs sortes de comités, contrairement semble-t-il à l'esprit de la loi du 16 août 1940. Certains, comme le voulait la loi, sont des comités collégiaux ayant à leur tête un Président. Tous les membres ont des pouvoirs égaux et voix délibérative dans les réunions du Comité.

D'autres, au contraire, ne sont composés que d'un Directeur responsable et d'une commission consultative. Lorsqu'il supplée le Directeur responsable déficient, le Commissaire du Gouvernement hérite de tous les pouvoirs du Comité, puisqu'il remplace la personne composant à elle seule tout le Comité (la loi du 16 août 1940 n'admettait sûrement pas lorsqu'elle parlait de Comité, la possibilité que les fonctions puissent être confiées à un seul homme ; elle précisait d'ailleurs à l'article 3 : « *les membres du Comité peuvent être proposés...* »).

La situation n'est plus tout à fait la même dans le cas du Comité des produits pharmaceutiques, le

(1) *Journal Officiel*, 14 janvier 1940.

Commissaire du Gouvernement ne remplace plus alors que le Président du Comité. Le décret suppose une dissociation du Comité. Le Commissaire du Gouvernement remplace son chef et doit agir comme celui-ci aurait dû le faire, en accord avec les membres du Comité.

Dans quelques cas rares, mais importants, la solution est différente de celle rencontrée jusqu'à présent. Il est déjà apparu qu'il s'est parfois établi une hiérarchie de Comités : un Comité général contrôlant des Comités de branche.

Si le Directeur général responsable du Comité général d'organisation de l'industrie du caoutchouc s'avère carent, le Commissaire du Gouvernement est chargé par l'article 6 du décret du 23 décembre 1940 de désigner l'un des Directeurs responsables de Comités de branche, pour remplacer le Directeur général et exercer tous ses pouvoirs. La même solution est employée pour le Comité général de l'industrie du papier et du carton : un Président de Comité de branche, désigné par le Commissaire du Gouvernement, remplace, le cas échéant, le Directeur général (Décret du 23 janvier 1941) (1).

Enfin, si le Délégué général du commerce est carent ou empêché, le Commissaire du Gouvernement désigne un des membres du Comité de direction pour le remplacer (c'est une solution qui ne diffère des précédentes, qu'étant donné l'organisation spéciale de ce comité : il est dirigé par un Délégué général assisté d'un comité de Direction).

(1) *Journal Officiel*, 25 janvier 1941.

Alors que dans le cas ordinaire le Commissaire du Gouvernement recevait lui-même les pouvoirs du Comité, dans ces derniers exemples il n'est plus chargé que de désigner le successeur de l'organisme carent. Le législateur a sans doute employé cette méthode pour les Comités généraux, jugeant que le Commissaire du Gouvernement trouverait immédiatement, parmi les Directeurs ou Présidents responsables, la personne la mieux qualifiée pour remplacer le Directeur général, alors que dans les Comités ordinaires, les membres sont considérés comme solidaires du Président. Il eut alors mieux valu étendre cette solution à tous les Comités généraux et non la réserver à trois d'entre eux.

La non-exécution, pour cause de force majeure, de ses fonctions par le Président d'un Comité est qualifiée d'empêchement, d'absence ou d'indisponibilité. Deux solutions principales sont employées pour y remédier : dans certains Comités il est prévu que le Président (ou Directeur) responsable peut déléguer lui-même ses fonctions à un membre du Comité (ou de la commission consultative), sans que le Commissaire du Gouvernement ait à donner son avis. Dans d'autres, le Commissaire du Gouvernement est simplement chargé de désigner le remplaçant du Président. Au premier groupe se rattache le Comité des peintures, vernis, pigments et encres d'imprimeries (Décret du 9 novembre 1940) (1), article 4 : « le Directeur responsable ne peut déléguer ses pouvoirs, dé-

(1) *Journal Officiel*, 13 novembre 1940.

finis à l'article 1^{er}, qu'en cas d'empêchement ou d'absence et seulement à l'un des membres de la commission consultative ».

Solution identique pour le Comité général de l'industrie textile et les Comités de branche. Décret du 26 octobre 1940 (1). *Article 6* : « Le Directeur général responsable de l'industrie textile et du commerce qui s'y rattache et les Directeurs responsables des branches de production ne peuvent déléguer leurs pouvoirs, définis aux articles 1 et 4, qu'en cas d'empêchement ou d'absence et seulement à l'un des membres du Comité général (d'organisation de l'industrie textile et du commerce qui s'y rattache) ».

Des exemples de la deuxième solution sont donnés par les décrets :

Du 24 avril 1941 instituant le Comité du commerce des produits de quincaillerie (2). *Article 2* : « ... Les fonctions de membre du Comité sont attribuées à titre personnel et aucun remplacement n'est en principe admis. Toutefois, en cas d'absence du Président responsable, l'autorité de tutelle désigne un autre membre pour exercer les fonctions de Président responsable ».

L'autorité de tutelle ainsi désignée est évidemment le Commissaire du Gouvernement, s'il y avait un doute possible il serait infirmé par l'article 3 du même décret, qui donne aussi à l'autorité de tutelle les pouvoirs en cas de carence du Président, or nous savons qu'en un tel cas le Commissaire du Gouvernement en est toujours chargé.

(1) *Journal Officiel*, 30 octobre 1940.

(2) — — , 30 avril 1941.

Décret du 27 juin 1941 créant le Comité de la teinturerie et de la blanchisserie (1). *Article 2* : « ...Toutefois en cas d'absence ou d'empêchement du Président responsable, le Commissaire du Gouvernement, agissant par délégation du Secrétaire d'Etat, pourra désigner, à titre temporaire, un des membres du Comité d'organisation pour exercer les fonctions de Président responsable. » (Dans certains autres décrets le Commissaire du Gouvernement a le pouvoir de faire la désignation à titre définitif).

Il est à remarquer que le pouvoir de désigner le remplaçant du Président absent ne fait pas partie du statut général des Commissaires du Gouvernement, puisqu'il est presque toujours précisé qu'ils ne le possèdent que par délégation du Ministre. Dans les nombreux Comités où l'absence n'a pas été prévue, le Ministre est seul qualifié pour désigner le nouveau Président.

Il faut enfin noter que la désignation du remplaçant du chef du Comité, en cas d'absence, est réservée au Commissaire du Gouvernement (agissant par délégation du Ministre) dans le cas de Comités collégiaux. Au contraire, la possibilité pour le chef d'un Comité de déléguer lui-même ses pouvoirs à l'un de ses conseillers est donnée aux Directeurs des Comités constitués sous forme dictatoriale. (Si dans ce dernier cas l'absence n'a pas été prévue par le décret, ou si le Directeur n'a pas usé de son pouvoir, le Ministre est compétent pour nommer le nouveau Directeur responsable.)

(1) *Journal Officiel*, 28 juin 1941.

Cette dernière solution est assez hardie puisque le Ministre n'a même pas à sanctionner une décision de cette importance, prise par le Directeur responsable. Mais elle fait partie d'un ensemble de mesures destinées à renforcer l'autonomie des industries placées sous l'autorité d'un Directeur responsable.

Lorsque l'Etat a jugé que cette forme d'organisation était préférable pour une profession, il a concentré tous les pouvoirs entre les mains du Directeur. Il lui est en effet plus aisé de prévoir la politique d'un homme que celle d'une assemblée. Les risques sont moindres dans ce cas, et surtout, il sera moins difficile pour le Gouvernement de changer, le cas échéant, le Directeur responsable, que d'avoir à remplacer tout un Comité. Ceci explique le droit de délégation de fonction, limité d'ailleurs, donné à certains Directeurs responsables.

L'Etat semble, au contraire, avoir craint la discussion qui pourrait s'engager entre les membres d'un Comité pour désigner le successeur du Président absent. Il a préféré employer, dans ce cas, une solution étatique et se réserver le droit de procéder à cette nomination.

Il est un Comité pour lequel une solution intermédiaire a été trouvée. Il serait peut-être possible de l'étendre à tous et d'en faire la solution de droit commun, étant donné sa modération. Elle est employée dans le Comité des industries de tréfilage, étirage et laminage à froid (Décret du 9 janvier 1941) (1). Ce Comité contrôle lui-même trois Comités de groupe.

(1) *Journal Officiel*, 10 janvier 1941.

Si le Président de l'un d'eux est absent, il peut être remplacé par un membre du groupe, désigné à l'avance par celui-ci, avec l'accord du Secrétaire général au commerce intérieur.

La carence et l'absence sont traitées très différemment : en cas de carence, il y a présomption de caractère fautif et un Comité tout entier peut se trouver atteint ; à celui-ci ou au Président, se substitue l'Etat, toujours représenté par le Commissaire du Gouvernement. Au contraire, l'absence qui ne se conçoit pas pour une assemblée, est considérée comme résultant de la force majeure (ou tout au moins d'une impérieuse nécessité). Le Président ou le Directeur du Comité est alors remplacé par un de ses pairs, désigné ou non par l'Etat. Jamais le Commissaire du Gouvernement n'hérite des pouvoirs de l'absent.

c) POUVOIRS DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT.

Jusqu'à présent, les pouvoirs proprement dits des Commissaires du Gouvernement n'ont pas été étudiés. Nous avons recherché seulement la conduite qu'ils suivraient dans le cas, heureusement rare, de fonctionnement anormal des Comités. Si la vie du comité se poursuit régulièrement, comment, d'après les textes, le Commissaire du Gouvernement remplira-t-il sa mission ?

Avant tout, et pour pouvoir contrôler le Comité, le Commissaire du Gouvernement doit être tenu au courant des activités de celui-ci. Les décrets font un devoir aux Comités d'avertir le Commissaire du Gouvernement des réunions qu'ils pensent tenir.

C'est là un premier stade du contrôle. Il ne s'agit pas encore de l'approbation des décisions, mais de la surveillance de leur préparation. S'il assiste à ces réunions le Commissaire du Gouvernement a évidemment le droit d'y prendre la parole, de participer à la discussion et de faire connaître l'opinion du Ministère ; c'est là, le moyen d'éviter qu'une décision ne soit prise par le Comité, puis cassée par le Ministre. Bien que les décrets ne précisent pas cette obligation pour tous les comités, ils n'y sont pas moins tous tenus (cette remarque est d'ailleurs générale et valable pour toutes les attributions des Commissaires du Gouvernement, les décrets, traitant pourtant de cas strictement identiques, n'ont pas été copiés sur un même modèle et comportent tous des lacunes. Mais lorsqu'une solution est donnée par la plupart d'entre eux et surtout, lorsqu'elle est indispensable à l'exercice de leur fonction par les Commissaires du Gouvernement, il faut la considérer comme s'appliquant à tous les cas).

Le décret type est celui du 8 décembre 1940 (1), créant le Comité de l'optique et des instruments de précision. Aucune réunion du Comité d'organisation ne sera tenue sans que le Commissaire du Gouvernement en soit avisé à l'avance. Celui-ci ou un de ses délégués pourra assister à la réunion.

Ce pouvoir de contrôle de l'activité est même très large, car il s'étend non seulement au Comité, mais aussi aux émanations de celui-ci.

Autour des Comités sont en effet venus s'agréger

(1) *Journal Officiel*, 11 décembre 1940.

de très nombreux organismes : bureaux, sections d'études, commissions, parfois centralisés autour du Comité, parfois représentant celui-ci en province. Tous ces organismes sont soumis au contrôle du Commissaire du Gouvernement, exactement comme le Comité et bien qu'ils ne possèdent aucun pouvoir réglementaire. Ceci est expressément stipulé par le décret du 8 décembre 1940 créant le Comité d'organisation de l'armurerie et du matériel médico-chirurgical. *Article 4* : « Les bureaux, de même que tous les autres organismes dépendant du Comité d'organisation à tous les échelons, sont, au même titre que le Comité d'organisation lui-même, soumis au contrôle du Commissaire du Gouvernement ou de ses délégués. »

Le décret du 5 février 1941 (Comité d'organisation des articles de sport, jeux et jouets (1)) donne même des précisions sur l'exercice de cette surveillance. *Article 7* : « le Commissaire du Gouvernement a libre accès à toutes les réunions de la commission consultative, des bureaux de groupe et des sections de travail, il est avisé de leur convocation en même temps que les membres qui les composent. »

Le Commissaire du Gouvernement suit donc le fonctionnement des commissions comme il surveille celui du Comité. Le décret du 27 juin 1941 (2) (Comité d'organisation de la teinturerie et de la blanchisserie) prévoit une mesure utile, que l'on pourrait généraliser à tous les Comités : *Article 7* « Il est tenu procès-

(1) *Journal Officiel*, 8 février 1941.

(2) — — , 28 juin 1941.

verbal des réunions tenues par les sections d'études et les commissions. Les procès-verbaux reproduiront tous les avis formulés et seront communiqués au Commissaire du Gouvernement, accompagnés de l'avis du Président responsable. »

Le second stade du contrôle est celui des décisions. D'après la loi du 16 août 1940 et hors le cas de délégation expresse, seul le Ministre était compétent pour approuver les décisions du Comité.

Les décrets ont complètement changé le système et on peut se demander quelle est la valeur juridique du procédé employé. La plupart des textes s'expriment dans les termes suivants : « Les décisions du Comité (du Directeur responsable) seront notifiées sans délai au Commissaire du Gouvernement. Celui-ci peut y faire opposition et dispose d'un droit de veto suspensif, sauf recours au Ministre secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail. Les décisions du Comité (du Directeur responsable) sont immédiatement exécutoires et deviennent définitives si, dans un délai de quarante-huit heures, le Commissaire du Gouvernement n'a pas usé de son droit de veto suspensif. »

Que les décisions doivent immédiatement être communiquées au Commissaire du Gouvernement, c'est là, la condition indispensable à l'exercice de la tutelle. Si elle n'était pas respectée, le comité engagerait sa responsabilité. Le veto du Commissaire du Gouvernement n'est pas non plus surprenant, puisqu'il fait partie de ses pouvoirs coutumiers. Mais que

l'absence de veto, c'est-à-dire l'approbation tacite du Commissaire du Gouvernement, équivalente à l'approbation expresse du Ministre, exigée par la loi, peut sembler singulier.

Ce renversement du système, qui remplace une approbation expresse par une absence d'opposition, revient à donner au Commissaire du Gouvernement une délégation générale du pouvoir qu'avait le Ministre, de rendre définitives les décisions des Comités d'organisation.

Pratiquement d'ailleurs, seul le Directeur peut agir : le Ministre ne pouvant en connaissance de cause approuver les décisions de cent cinquante Comités d'organisation. Le seul risque est que le Commissaire du Gouvernement n'approuve à tort, puisque l'exercice de son droit de veto reporte la question débattue devant le Ministre.

Mais le système est dangereux lorsqu'il rend les décisions exécutoires avant qu'elles ne soient parfaites. Il eut mieux valu attendre deux jours pour les mettre en application, que de risquer d'avoir à revenir sur les mesures prises.

Le délai pendant lequel le Commissaire du Gouvernement peut user de son droit de veto n'est d'ailleurs pas uniforme. S'il est en principe de quarante-huit heures, dans certains Comités aucun délai n'est prévu pour qu'intervienne l'opposition du Commissaire du Gouvernement, dans d'autres il est porté à trois, cinq, ou même huit jours (Comité général d'organisation du commerce et Comité d'organisation des

industries de la montre). Toutes ces divergences ne se justifient guère.

Citons la formule employée par le décret du 27 juin 1941 (1) créant le Comité de la Teinturerie et de la Blanchisserie et dont la précision juridique fait mieux ressortir toutes les imperfections de la formule généralement employée (L'auteur de ce décret semble vraiment avoir été meilleur juriste que ceux des autres textes). *Article 8* « ... Les décisions du Comité sont notifiées sans délai au Commissaire du Gouvernement. Elles deviennent définitives si dans un délai de deux jours francs ouvrables, après leur notification, le Commissaire du Gouvernement n'a pas usé de son droit de veto. » (Il est évident que si un Comité voulait agir de mauvaise foi, il pourrait dans le cas ordinaire, communiquer ses décisions au Commissaire du Gouvernement juste avant quarante-huit heures fériées, rendant pratiquement impossible l'exercice du droit de veto, et sans pour cela sortir de la légalité).

Dans le cas de Comités généraux (Comité général d'organisation de l'industrie du caoutchouc, du textile, du cuir), une première censure est exercée sur les décisions de principe des Directeurs de branches par le Directeur général responsable. Celui-ci ne transmet au Commissaire du Gouvernement que les décisions des Comités de branche qu'il approuve, sans que les Directeurs de branches puissent élever aucun recours contre les décisions de leur supérieur.

(1) *Journal Officiel*, 28 juin 1941.

Pour quelques Comités, les décrets ont rappelé que l'approbation formelle du Ministre était indispensable pour que soient rendues définitives les décisions du Comité d'organisation. Cette approbation se combine avec le droit de veto.

(Décret du 27 décembre 1940 (1). — Comité d'organisation de l'aluminium et magnésium).

(Décret du 27 décembre 1940 (2). — Comité d'organisation des industries de la céramique).

(Décret du 29 décembre 1940 (3). — Comité d'organisation des produits de carrière et de dragage).

« Le veto du Commissaire du Gouvernement, désigné auprès du Comité d'organisation, peut être opposé à la mise en application des décisions du Comité qui ne sont pas encore rendues définitives par l'approbation ministérielle prévue à l'article 5 de la loi du 16 août 1940. »

C'est exactement là le type de décret qui n'apporte rien de neuf : nous savions que le Commissaire du Gouvernement jouit toujours du droit de veto. Nous savions aussi que la loi exige l'approbation expresse du Ministre. Il ne fait que nous rappeler que les autres décrets sont illégaux. Dans le cas qui nous intéresse, ce sont les décisions des Comités, ne portant pas approbation ministérielle, qui le sont.

Quelquefois enfin, des solutions précises ont été

(1) *Journal Officiel*, 29 décembre 1940.

(2) — — , 29 décembre 1940.

(3) — — , 31 décembre 1940.

données par les textes à des problèmes particuliers. Si elles ne sont pas contradictoires, elles peuvent être généralisées à tous les Comités. Dans le cas où des décrets ne sont pas d'accord entre eux, on ne sait trop quelle solution adopter dans le silence des autres.

— 1^e Les cotisations qu'un Comité peut imposer à ses membres, pour assurer son fonctionnement, doivent être approuvées par décret contresigné des Ministres des Finances et de la Production Industrielle et du Travail. (Comité d'organisation du caoutchouc, Décret du 23 décembre 1940 (1), Comité d'organisation des industries du verre, Décret du 11 décembre 1940 (2)). Ce qui revient évidemment à dénier au Commissaire du Gouvernement le pouvoir d'approbation.

— 2^e Si le budget des Comités du goudron (Décret du 3 janvier 1940 (3)) et du caoutchouc n'est soumis qu'à l'approbation du Commissaire du Gouvernement, celui du Comité d'organisation des industries et commerce du papier et du carton (Décret du 23 janvier 1941 (4)) est soumis à la sanction Ministérielle par l'intermédiaire du Commissaire du Gouvernement (le contrôleur financier semble bien n'avoir aucun pouvoir en la matière).

— 3^e La création d'organes annexes au Comité des machines thermiques, hydrauliques et pneumatiques (Décret du 9 novembre 1940 (5)) suppose l'approbation

(1) *Journal Officiel*, 27 décembre 1940.

(2) — — , 12 décembre 1940.

(3) — — , 8 janvier 1940.

(4) — — , 25 janvier 1941.

(5) — — , 13 novembre 1940.

du Commissaire du Gouvernement. Dans le cas du Comité d'organisation des appareils de levage (Décret du 6 mars 1941 (1)), c'est le Secrétaire général à l'industrie et au commerce intérieur qui doit donner son accord. Enfin, le délégué général responsable du Comité général d'organisation du commerce crée de sa propre autorité, et comme il l'entend, ces organismes. Devant de tels errements il est bien difficile de préciser une solution doctrinale. La seule que l'on puisse envisager est qu'un Directeur responsable est libre d'adjoindre des commissions d'étude à son Comité (ce qui est d'ailleurs contredit par le décret créant le Comité de la brosserie, Décret du 30 janvier 1941 (2)), tandis qu'un Comité collégial ne peut le faire que s'il obtient l'accord de l'autorité de tutelle, c'est-à-dire, en règle générale, du Commissaire du Gouvernement. Ce système semble conforme au désir, déjà signalé, du législateur de renforcer les pouvoirs des Directeurs responsables et de maintenir sous une tutelle plus étroite les Comités collégiaux. Si l'on ne veut pas admettre cette solution, il faut réserver au Ministre, dans le silence des textes, le droit d'approuver toutes les décisions adjoignant des commissions ou bureaux d'étude au Comité.

— 4^o Parfois de très brèves précisions sont données sur les rapports des Commissaires du Gouvernement et des commissions consultatives.

Les Commissaires du Gouvernement peuvent convoquer les commissions (Comité d'organisation des

(1) *Journal Officiel*, 7 mars 1941.

(2) — — , 2 février 1941.

industries du bois, Décret du 22 janvier 1941) (1), ils peuvent aussi et c'est évidemment pour cela qu'ils les convoquent, leur soumettre des questions et leur demander leur avis, au cas où le Directeur responsable aurait négligé de le faire (Comité général d'organisation du commerce, Décret du 4 mai 1941) (2). Les commissions sont « tenues d'étudier les directives que les Commissaires du Gouvernement leur donneraient » (Comité d'organisation des industries du bois).

Enfin, une mesure étrange est prévue par le décret du 27 novembre 1940 (3), créant le Comité de la montre. *Article 6* : « Le Président de la Commission consultative peut soumettre directement au Commissaire du Gouvernement toutes suggestions concernant l'industrie de la montre ». On ne voit pas très bien l'intérêt d'une telle procédure, le Commissaire du Gouvernement ne pouvant ni prendre les décisions au lieu et place du Directeur responsable, ni imposer à celui-ci d'en prendre sur son ordre. La démarche du Président de la commission consultative risque donc de rester lettre morte. La commission est d'ailleurs plus qualifiée que le Commissaire du Gouvernement pour suggérer au Directeur responsable les mesures qui pourraient être profitables à la branche d'industrie considérée.

- 5° Plusieurs décrets prévoient que les questions de service courant, définies par le Commissaire du Gouvernement, pourront être laissées à la décision du

(1) *Journal Officiel*, 25 janvier 1941.

(2) — — , 7 mai 1941.

(3) — — , 29 novembre 1940.

Directeur du Comité (Comité général d'organisation du commerce, Comité d'organisation des industries et commerces des machines de bureau, à coudre et pour chaussures, Décret du 25 mars 1941) (1). C'est là une mesure utile si l'on se rappelle le grand nombre de Comités qu'un seul Commissaire du Gouvernement contrôle. Bien que tous les décrets ne la prévoient pas, il ne faut pas hésiter à l'admettre pour l'ensemble des Comités.

Une délégation de pouvoir n'est théoriquement possible que si elle est expressément autorisée, mais ici elle est suffisamment justifiée par les libertés que les décrets eux-mêmes ont prises avec les dispositions de la loi du 16 août 1940. A partir du moment où on se considère entré dans de nouveaux domaines juridiques, où on estime devoir employer des méthodes révolutionnaires, il faut aller jusqu'aux conséquences extrêmes de ces procédés, et en tirer le maximum d'avantages.

Il est curieux de remarquer le système d'approbation nuancé auquel a amené le jeu des décrets, alors que celui de la loi s'avérait extrêmement rigide.

La loi ne déclarait les décisions parfaites, que si le Ministre les avait formellement approuvées ; elle admettait que dans certains cas l'approbation expresse du Commissaire du Gouvernement suffisait, à condition qu'il ait reçu délégation des pouvoirs de son chef. Aux termes des décrets, trois formes d'approbation sont possibles :

(1) *Journal Officiel*, 29 mars 1941.

Les questions courantes, réglées sous forme de décisions du Comité d'organisation, sont valables de la propre autorité de celui-ci.

Pour la généralité des décisions, l'approbation tacite du Commissaire du Gouvernement est considérée comme suffisante.

Enfin, seules quelques mesures importantes, ou celles pour lesquelles il y a désaccord entre le Commissaire et le Comité, sont encore soumises à l'approbation expresse du Ministre ou tout au moins à son arbitrage, lorsqu'il tranche un litige pendant.

Alors qu'à l'origine, seul le Ministre possédait le pouvoir réglementaire, les décrets ont tacitement admis qu'il appartenait aux Commissaires du Gouvernement ; ils ont permis, de plus, à ces fonctionnaires de le déléguer, dans certains cas, aux Comités d'organisation eux-mêmes. Si, comme certains le pensent, les Comités d'organisation sont des sujets de droit privé, ils ne devraient pas posséder le pouvoir réglementaire. Pour d'autres, le fait qu'il leur a été accordé suffit à démontrer leur caractère de sujets de droit public.

* * *

SECTION II. — *Les Commissaires du Gouvernement près les Sections de Répartition.*

La multitude des décrets créant les Comités a servi à apporter quelques précisions sur l'action de ceux-ci et sur l'organisation de leurs rapports avec l'Etat,

par l'intermédiaire des Commissaires du Gouvernement. Les Sections de répartition sont beaucoup moins nombreuses : une douzaine seulement. Elles ont été créées par des arrêtés (et non par des décrets comme les Comités d'organisation), pris en application de la loi du 10 septembre 1940, à partir de novembre 1940. Chacune d'elles est chargée de distribuer un produit de large consommation (métaux non ferreux, bois, textile) à ses usagers.

Dans l'esprit du législateur, les Sections de répartition et les Comités d'organisation devaient avoir des caractères analogues et leur position par rapport à l'Etat a été réglée de façon identique : des Commissaires du Gouvernement sont chargés de servir de lien entre le Gouvernement et les Sections de répartition.

Mais peu après, l'institution des Sections fut profondément modifiée par la création de nouveaux organismes, leur position se trouva changée ; elles furent en quelque sorte intégrées à l'administration, on peut d'ailleurs se demander si la nature de leurs fonctions n'appelait pas cette solution.

Les Sections de répartition sont maintenant groupées en un Office central de répartition des produits industriels. Au-dessus des Sections ordinaires se trouve une Section centrale (créée par l'arrêté du 25 mars 1941 (1)). La Section centrale est chargée d'harmoniser l'action des Sections et de leur indiquer la politique générale de répartition, celle-ci étant définie par le Secrétariat général à la répartition, organe

(1) *Journal Officiel*, 27 mars 1941.

du Ministère de la Production Industrielle, institué par un décret du 18 février 1941 (1). Il existe donc désormais un rapport hiérarchique entre les Sections de répartition et le Ministère : le Secrétariat à la Répartition dirige l'Office central de répartition des produits industriels.

Mais le lien primitif créé par les arrêtés instituant les Sections subsiste, un Commissaire du Gouvernement est établi auprès de chaque Section ; son rôle et ses pouvoirs ne sont pas précisés par les textes, les arrêtés, reprenant les formules des décrets créant les Comités d'organisation, se bornent à nommer Commissaire du Gouvernement le Directeur intéressé du Ministère.

Le Commissaire du Gouvernement jouit du droit de se faire représenter par celui de ses collaborateurs qu'il désigne ; il ne s'agit pas là d'une délégation de pouvoirs, celle-ci ne pouvant résulter que d'un texte " exprès, mais d'une simple mesure d'ordre intérieur.

La formule généralement employée est la suivante : « Est nommé Commissaire du Gouvernement le Directeur des industries... qui pourra se faire représenter par tel fonctionnaire de son choix. »

Deux particularités seulement sont à signaler : la Section centrale n'a pas de Commissaire du Gouvernement. Ceci s'explique par le fait qu'elle est l'instrument du Gouvernement vis-à-vis des autres Sections : elle n'a pas, en dehors de cela, de tâche propre.

La Section des matériaux de constructions et pro-

(1) *Journal Officiel*, 25 février 1941.

duits divers (arrêté du 16 juin 1941) est contrôlée par un Commissaire du Gouvernement pour l'ensemble de la Section et un Commissaire du Gouvernement pour chacun des groupes qui la composent.

En matière de répartition l'organisation est donc simple, et uniforme pour toutes les Sections : simple parce que les arrêtés sont brefs et ne donnent aucune précision, uniforme pour toutes les Sections, parce que la loi du 10 septembre 1940 elle-même a défini les moyens d'action des Commissaires du Gouvernement, les arrêtés ministériels n'ont pas eu à la modifier.

*
* * *

Les Comités d'organisation et les Sections de répartition font usage de leurs pouvoirs réglementaires en prenant des « décisions ». La plupart d'entre elles, aux termes des textes, sont parfaites si dans les quarante-huit heures qui suivent leur communication au Commissaire du Gouvernement, celui-ci n'a pas usé de son droit de veto. Ce système n'est pas celui qu'envisageait le premier texte — la loi du 16 août 1940. Il est supérieur à celui qu'elle prescrivait ; en fait ce n'est pas encore celui qui a été appliqué. Dans la plupart des cas, l'étude de l'action des Commissaires du Gouvernement le montrera, c'est un visa de ces fonctionnaires qui rendra définitives et exécutoires les décisions envisagées.

Ces variations illustrent l'imperfection des textes qui ont créé notre organisation économique. Les lois ont posé un système dont les modalités de détail

n'étaient pas applicables, les décrets sont venus les modifier, la pratique les a encore changées. Ainsi la loi n'avait prévu qu'une sorte de Comités, et à l'égard de son texte, les Comités composés d'un seul membre (Directeur responsable) ou les Comités de branche, subordonnés à des Comités généraux font figure de monstres. Si la nécessité de ces organismes se faisait sentir, une modification préalable du texte de la loi était nécessaire.

A ce grave défaut juridique s'en ajoutent d'autres, spécialement le manque d'unité des décrets : les textes instituant les Comités auraient dû reproduire tous des formules identiques, le monument juridique ainsi construit y aurait largement gagné et il était certain que cette unité des textes correspondrait à celle du fonctionnement. Placés dans des conditions semblables, les Comités, leurs Commissaires du Gouvernement, les Directeurs du Ministère ne pouvaient agir que selon des voies analogues. L'étude de ce que fut cette action le prouvera.

En matière de répartition ces erreurs ne se répètent pas, tous les Commissaires du Gouvernement sont dotés des mêmes pouvoirs, définis par la loi du 10 septembre 1940. Le législateur y a employé une formule, précisant la procédure que devaient suivre les Sections de répartition et leurs Commissaires du Gouvernement pour prendre des décisions, applicable à tous les Répartiteurs. Il a essayé ensuite de l'étendre aux Comités d'organisation par le moyen des décrets créant ceux-ci.

Malheureusement, dans le domaine de la répar-

tion, l'institution elle-même des Commissaires du Gouvernement semble superflue. Le désir de réaliser en matière d'organisation et de répartition un système analogue, a conduit à adopter dans ce dernier cas un système difficilement applicable.

La nécessité de trouver des solutions rapides aux problèmes qui se posaient, le manque d'études théoriques, en France, sur l'organisation de l'économie, expliquent ces défauts.

L'étude du fonctionnement du système prouvera, néanmoins, qu'il fut satisfaisant et que les qualités des agents ont suppléé aux imperfections de l'instrument mis entre leurs mains.

TITRE II

LES FAITS : ÉTUDE DE L'ACTION DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT

CHAPITRE PREMIER

Nécessité et modalités de l'organisation économique.

Le titre même de Commissaire du Gouvernement près les Comités d'organisation professionnels évoque les problèmes qui se sont posés à l'économie française, dès la fin des hostilités, et indique la solution qui leur a été apportée : notre économie réclamait impérieusement une organisation, celle-ci a été réalisée par des organismes libres, sous la tutelle de « commis » de l'Etat.

*
* *
*

SECTION I. — *Nécessité de l'organisation.*

Il est à peine besoin de rappeler que l'économie française se caractérisait jusqu'en 1939, par son inorganisation. Ce terme n'a d'ailleurs rien de péjoratif

en lui-même : il n'est, à priori, nécessaire ni que l'économie soit organisée, ni qu'elle ne le soit pas ; tout le libéralisme postule « l'inorganisation » la plus parfaite possible et, si l'organisation poussée jusqu'à ses extrêmes détails du Corporatisme de l'Ancien Régime a fait de la France une grande puissance économique, le libéralisme à peu près parfait du xix^e siècle, a permis à l'Angleterre de devenir un des plus puissants Empires du monde.

Cette inorganisation n'implique pas non plus la non-intervention de l'Etat dans le domaine économique. L'exemple français n'en est qu'une preuve parmi bien d'autres. Devant l'acuité des crises et des conflits économiques, le Gouvernement s'était vu contraint d'intervenir. Mais, la caractéristique de cette action est que jamais elle n'a prétendu reconstruire l'économie française tout entière et en changer le caractère. Lorsqu'un problème s'était posé suffisamment longtemps, lorsqu'il était devenu par trop aigu, une solution lui était donnée ; elle restait toujours partielle et jamais les causes du mal n'étaient recherchées : ce n'était qu'un palliatif. L'action de l'Etat était donc, jusqu'à la guerre, essentiellement spasmodique et empirique : il y avait intervention de l'Etat et non pas organisation par l'Etat.

Un essai d'organisation, pour le temps de guerre (ou de crise grave), fut prévu par la loi du 11 juillet 1938. A peine appliqué, son système ne put être conservé au moment de l'armistice car, plutôt que les cadres alors nécessaires à l'organisation, il indiquait vaguement les moyens et les autorités qu'on y em-

ploierait : la réquisition sur une large échelle devait assurer notre production de guerre ; le Ministère de la Défense Nationale était chargé de la diriger. Seul l'article 49 de la loi était un peu plus précis : il prévoyait des groupements de producteurs ayant le caractère de sociétés commerciales et procédant à la réunion et à la distribution d'une catégorie de ressources. Il était entendu que l'Etat et ces groupements traiteraient par accords amiables.

Cette loi, prévue pour une crise de production croissante, ne pouvait servir après l'armistice. Cependant, à ce moment, la France sentait qu'il était vital pour elle d'organiser son économie.

En effet, si elle n'en était pas encore assurée, la France devinait que sa pauvreté en matières premières irait s'aggravant alors que les mois passeraient et que les stocks s'épuiseraient. Sa situation au point de vue de la main-d'œuvre n'était pas meilleure : il fallait reclasser les hommes démobilisés et qui ne retrouveraient pas d'emploi dans leurs entreprises arrêtées, en même temps, les meilleurs éléments de cette main-d'œuvre, prisonniers dans les camps, étaient perdus pour l'économie française. Enfin, la France allait avoir à discuter avec des pays ayant dès le temps de paix organisé leur économie et qui n'avaient pu que renforcer leur système pendant la guerre. Pour traiter dans les meilleures conditions, la France devait se trouver avec eux au moins sur un pied d'égalité : savoir ce qu'elle pouvait faire et ce qu'elle devait demander pour le faire.

La nécessité d'organiser l'économie était donc iné-

luctable, cette organisation devait même intervenir très rapidement, notre situation étant inviable : les cadres de notre économie étaient toujours ceux du libéralisme, mais les lois naturelles de ce système ne pouvaient plus jouer après les événements qui avaient bouleversé le pays.

*
* *

SECTION II. — *Modalités de l'organisation.*

Cette organisation a été réalisée pour les textes étudiés (en ce qui concerne les Commissaires du Gouvernement) au Titre premier.

La marche de l'économie est assurée par des institutions nouvelles, créées de toutes pièces à cet effet.

Deux grandes fonctions sont distinguées : les *Comités* sont chargés de préparer un *cadre* prêt à fonctionner le plus « économiquement » (au sens plein du terme) possible : les entreprises françaises doivent être saines, travailler selon une technique moderne et dans des conditions monétaires définies. En un mot, la production française sera une production de qualité, obtenue aux moindres frais (matériels et financiers).

Alors les *Sections* de répartition infuseront la *vie* à ces organes, activeront certains services économiques en leur fournissant des matières premières, ou au contraire, ralentiront certaines productions (il s'agit pour le Répartiteur du charbon de savoir s'il vaut mieux pour une quantité x... de matières premières dont il dispose, fabriquer de l'électricité en alimentant

les centrales thermiques, faire rouler des trains, entretenir la marche des usines, chauffer les administrations, les hôpitaux ou les particuliers).

Les Comités et les Sections ont été créés par l'Etat, mais ne dépendent pas de lui pour leur fonctionnement (ils jouissent les uns et les autres de la personnalité civile et de l'autonomie financière). Le système est concentré et décentralisé.

La concentration a été une erreur et les Comités se sont rapidement employés à y porter remède et à pallier ses inconvénients.

La décentralisation n'est à priori ni bonne, ni mauvaise, mais elle postule une tutelle de l'Etat sur les organismes autonomes. Les Commissaires du Gouvernement ont été chargés de cette tutelle, et le Gouvernement n'a plus qu'à les choisir.

CHAPITRE II

Du choix des Commissaires du Gouvernement.

Défenseurs des intérêts de l'Etat, les Commissaires du Gouvernement doivent être choisis parmi les fonctionnaires : on ne conçoit pas, en effet, que la puissance publique soit représentée auprès des Comités par des membres de la profession, alors que ces Comités eux-mêmes sont une émanation de l'élément patronal professionnel. Si le problème du choix entre fonctionnaires et non-fonctionnaires peut se poser lorsqu'il s'agit de composer un Comité, il est résolu d'avance en ce qui concerne le Commissaire du Gouvernement. Si le Comité est composé de fonctionnaires, il n'est peut-être pas indispensable d'avoir un contrôleur ; si le Comité est composé de professionnels, il faut un Commissaire et celui-ci doit être fonctionnaire. En fait, les Comités ont été, en général, composés de représentants du secteur privé de l'économie (quelquefois cependant, des ingénieurs de l'Etat y ont trouvé place), les Commissaires du Gouvernement, au contraire, ont toujours été choisis parmi les fonctionnaires.

Mais le problème qui se posait, au moment de mettre en application la loi du 16 août 1940, était de

savoir à quels fonctionnaires seraient confiées les fonctions de Commissaires du Gouvernement.

Deux solutions étaient théoriquement possibles : créer de toutes pièces un corps de contrôleurs spécialisés ou essayer de profiter d'un cadre déjà existant et le charger de ces attributions nouvelles.

Le premier système pouvait se recommander de l'expérience du contrôle financier. Après que ce contrôle eut été confié, au fur et à mesure des nécessités, à des fonctionnaires du Ministère des Finances, on s'est aperçu que, pour être efficace, il devait être réorganisé en un système cohérent et complet. Les fonctionnaires qui faisaient partie du nouveau « corps de contrôleurs » étaient ceux même qui, autrefois, étaient déjà chargés de ces fonctions, mais leur rôle était facilité parce qu'ils étaient désormais hiérarchiquement groupés en un corps spécialisé.

Dans un sens exactement contraire, on pourrait tirer des enseignements équivalents du contrôle technique, réalisé par le moyen d'ordres de mission tous différents les uns des autres : jamais cette tutelle anarchique n'a été utilement mise en jeu.

Les exemples du passé semblaient donc inviter le législateur à créer un corps de contrôleurs spécialisés. Les caractères de la fonction le poussaient à adopter cette même solution.

En effet, bien que le Commissaire du Gouvernement soit un fonctionnaire, il n'est en contact qu'avec des représentants du secteur privé de la profession : c'est eux qu'il surveille par l'intermédiaire des Comités,

c'est eux qu'il défend auprès des autres administrations. Le Commissaire doit donc être parfaitement au courant des besoins, des possibilités, des méthodes de travail, et de toutes les caractéristiques des entreprises composant la branche professionnelle qu'il contrôle. Il est plus facile de faire adopter l'esprit et les méthodes du secteur privé à un contrôleur qui, pour l'ensemble de son activité, devra prendre cette attitude, plutôt qu'à un fonctionnaire qui, une partie du temps, se pliera aux disciplines administratives et qui, lorsqu'il redeviendra contrôleur, comprendra son rôle dans un tout autre esprit. Si le législateur a voulu que notre organisation économique soit le fait des professionnels eux-mêmes, et non celui de l'Etat, il ne faut pas que, par l'intermédiaire du Commissaire du Gouvernement, le caractère en soit changé. Le Commissaire n'est chargé d'exercer qu'une tutelle et il est en matière de tutelle des règles qui se retrouvent toujours : le pupille doit garder sa vitalité, son initiative, sa liberté, et le tuteur son autorité morale. Il faut pour cela que, sans cesser d'être vigilante, la surveillance soit aussi discrète que possible. Il y a là une règle de « moindre gêne », en quelque sorte comparable à la règle de « commodité » qu'Adam Smith mettait au jour en matière fiscale. Les Français ont toujours été opposés aux manifestations de la puissance publique ; pour le bon fonctionnement de notre organisation industrielle, il paraît indispensable que des rapports extrêmement confiants s'établissent entre le Comité et le Commissaire du Gouvernement

(de même qu'à un autre échelon entre les entreprises et le Comité).

Bien d'autres avantages viennent postuler en faveur de cette création d'un corps de contrôleurs spécialisés.

En échappant par ce moyen à un cadre préétabli, les Commissaires du Gouvernement éviteront d'être asservis à celui-ci. Il pourra être créé autant de Commissaires que les besoins des Comités l'exigeront, alors que si les attributions sont données à des fonctionnaires déjà placés dans la hiérarchie administrative, il faudra bien s'arranger pour leur partager tous les Comités. Ils risquent d'être surchargés de besogne et de déléguer leurs fonctions à des subordonnés.

Ils risquent de ne pas se voir attribuer un même nombre de Comités et d'en contrôler de très inégale importance. Au contraire, un système créé de toutes pièces peut être parfaitement hiérarchisé et logiquement divisé.

Enfin, les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès de plusieurs Comités sont suffisamment lourdes pour occuper toute l'activité d'un homme ; leur cumul avec d'autres tâches est à ce point de vue encore peu souhaitable.

Mais créer un nouveau corps de contrôleurs a cependant un inconvénient grave : c'est que s'il n'est pas embarrassé de routines et d'habitudes anciennes, il manque par ce fait même de traditions.

C'est peut-être cet inconvénient qu'à voulu pallier le Gouvernement de 1940, puisqu'il a employé la seconde méthode et confié les attributions de Com-

missaires du Gouvernement à des fonctionnaires déjà existants : les Directeurs de Ministère.

D'autres raisons, d'ailleurs, le poussaient à agir en ce sens. Il fallait d'abord que le système fut mis sur pied rapidement et il a semblé possible de grouper les Comités sous la tutelle des différentes Directions, puisque leur ensemble était censé recouvrir toute l'économie française. Il existait là un cadre, qui certes n'était pas parfaitement adéquat à la nouvelle organisation, mais qui s'y adaptait suffisamment.

D'autre part, la création des Comités a consisté à établir un échelon entre les entreprises et le Ministère. Les entreprises ne devaient plus avoir de rapports avec le Ministère ; le Comité était l'intermédiaire nécessaire : seul il discutait avec la puissance publique. Si donc un corps de contrôleurs spécialisés : les Commissaires du Gouvernement, monopolisait les relations Ministère-Comité, les Directions perdaient du même coup à peu près toutes leurs attributions.

Dans ces conditions, il a paru préférable de faire, des Directeurs, les Commissaires du Gouvernement, et de leur conserver, à ce nouveau titre, une partie de leurs attributions antérieures : relations entre la puissance publique et l'économie privée.

Les Directions avaient déjà centralisé de nombreux renseignements sur les différentes branches professionnelles, il valait mieux que les Commissaires du Gouvernement profitassent directement de ce travail, plutôt que d'avoir à le reconstituer. Parfois même, les entreprises étaient en rapport étroit avec le Ministère. C'est l'exemple de l'industrie de la Production de

l'électricité. En cette matière, une législation très complexe et très développée était venue établir un cadre juridique important entre les sociétés privées et l'Etat, celles-ci ne pouvaient naître et vivre que dans un réseau réglementaire serré. La Direction avait donc été amenée à suivre de très près la vie de l'industrie, à éclairer de ses conseils les entreprises qui lui étaient assujetties, elle avait pris une très grande autorité sur cette branche professionnelle qui, depuis sa naissance, était considérée comme un Service Public.

Le Comité ne pouvait prendre la succession de la Direction, puisqu'il n'était pas l'auteur de la législation en vigueur : il eut alors fallu qu'une autorité fût là pour le diriger lui-même à travers cette matière confuse. Ce rôle revenait de droit à son Commissaire du Gouvernement ; qui pouvait, en fait, le remplir mieux que le Directeur ?

Confier le rôle de Commissaire du Gouvernement au Directeur était, là plus que partout ailleurs, la seule solution possible. Elle n'était pourtant pas exempte de tous inconvénients. A un Comité naissant, on imposait en effet un contrôleur jouissant depuis longtemps d'une haute autorité et d'une grande compétence. Il n'y avait pas adéquation de l'organe de contrôle à l'organe contrôlé. L'esprit de l'organisation risquait d'être attaqué, la Direction prenant une trop grande importance par rapport au Comité, et ayant des relations directes avec les entreprises, ce qui ne rentre plus dans ses attributions, le Comité, enfin, n'osant pas toujours agir alors qu'il le devrait. Les

manifestations pratiques de ce danger théorique apparaîtront dans l'étude du fonctionnement du système. Néanmoins, le cas de la Direction de l'électricité est plutôt exceptionnel.

Dans les autres Directions, en effet, le Commissaire du Gouvernement, profitant de l'autorisation qui lui était donnée par les décrets, a souvent délégué ses fonctions à des ingénieurs de ses services. Ce procédé, parfaitement légal, a un inconvénient : c'est que les fonctions du Commissaire du Gouvernement ne sont pas effectivement exercées par le personnage qui porte le titre. On en arrive à ce résultat paradoxal, que pour avoir voulu confier les pouvoirs de Commissaire du Gouvernement à un personnage trop important, on a dû les faire exercer par un ingénieur subalterne, dont les connaissances techniques, non doublées de notions économiques et administratives, sont insuffisantes. Le délégué du Directeur n'est pas en état de balancer l'action du Président (ou Directeur) responsable du Comité, ce personnage ayant été choisi parmi les sommités de la profession. Le résultat est inverse de celui recherché. L'Etat désirait renforcer son contrôle sur les Comités d'organisation, en fait, il voit la tutelle lui en échapper.

Le Gouvernement aurait dû choisir, pour lui confier ces fonctions, la personne susceptible à la fois de porter le titre et d'exercer les pouvoirs, son action n'en aurait été que plus efficace. Le Commissaire du Gouvernement aurait mieux pesé les responsabilités de sa charge ; il se serait trouvé sur un pied d'égalité avec le Président responsable, alors que dans le sys-

tème actuel, constamment obligé de se référer à son chef hiérarchique, il se trouve en situation d'infériorité.

Une réforme des Directions du Ministère permettrait d'adopter cette solution et d'établir le principe de la responsabilité à tous les échelons, du côté du Ministère comme il l'a été du côté des Comités.

Ces deux derniers risques signalés : que le Commissaire du Gouvernement prenne une trop grande importance ou, au contraire, soit dominé par le Comité, mettent d'ailleurs bien en lumière toute la souplesse et donc tous les avantages de notre système d'organisation : il suffit que le Commissaire du Gouvernement intensifie, ou au contraire allège son action sur les Comités suivant la situation de l'économie et la place que l'Etat entend y prendre, pour en changer le caractère.

La seule condition, pour que le système soit parfait, est que l'indépendance des organismes contrôlés soit toujours conservée.

L'expérience d'économie dirigée poursuivie en France exigeait en ses débuts une forte impulsion de l'Etat. On peut souhaiter qu'au fur et à mesure de son développement, les Comités se montrent de plus en plus capables d'agir par eux-mêmes en toutes matières. En son terme, la France ne souffrira plus des excès de l'Administration puisque celle-ci aura abandonné une large partie de ses attributions aux Comités (à condition bien entendu que ceux-ci ne se soient pas transformés en une nouvelle administration remplaçant l'ancienne). Les Commissaires du Gouver-

nement pourront alors jouer leur rôle à la manière qui doit être l'idéal de tous les contrôleurs, c'est-à-dire admirer le fonctionnement parfait des organismes qu'ils surveillent. Leur devise pourrait être : voir et ne pas agir.

Malheureusement ce n'est là qu'un idéal lointain, la France apprenant ce qu'est l'économie dirigée en une période particulièrement difficile. En fait, le rôle des Commissaires du Gouvernement, au lieu de diminuer, est devenu tous les jours plus important à mesure que notre situation économique empirait et que les Comités avaient besoin de se sentir soutenus plus fermement par l'Etat, lorsqu'ils prenaient des mesures plus graves.



La répartition, fonction des Sections de répartition, se distingue de la production, fonction des Comités d'organisation, en ce qu'elle a un caractère plus accentué de Service Public, il est donc indispensable que l'Etat intervienne dans son organisation. D'autre part, la division des organismes de répartition s'opère normalement d'après les produits à répartir, division correspondant à celle des Directions du Ministère de la Production Industrielle, il est donc normal que les fonctions de répartition réservées à l'Etat soient confiées aux Directeurs du Ministère. La loi du 10 septembre 1940 a limité l'action de l'Etat en cette matière à celle des Commissaires du Gouvernement, les arrêtés d'application ont logiquement chargé les Directeurs de ces fonctions.

La solution est identique à celle adoptée en matière de production, parce que le cadre économique général adopté a été le même : pour la répartition, comme pour la production, le législateur de 1940 a désiré que l'organisation soit « dirigée » et non « étatique », le Directeur du Ministère devait alors normalement être, dans les deux cas, chargé des fonctions de Commissaire du Gouvernement. Cet exemple illustre bien l'influence des caractères généraux de l'organisation professionnelle sur les rouages de celle-ci. On peut discuter de l'utilité de créer un service de répartition indépendant, mais s'il est doté de l'autonomie et contrôlé par un Commissaire du Gouvernement, il est logique que le Directeur du Ministère recueille les pouvoirs de tutelle.

CHAPITRE III

Les Commissaires du Gouvernement agents du Gouvernement.

Il est assez difficile de préciser quel a été, en général, le rôle exact des Commissaires du Gouvernement ; la France, en effet, s'est engagée dans la voie de l'économie dirigée sans qu'une doctrine très étudiée ait par avance déterminé les attributions de chaque rouage de l'organisation. La répugnance qu'une telle politique inspirait, a détourné les auteurs d'effectuer des recherches en ce sens et au moment où les nécessités nous ont contraint de la pratiquer, il a fallu tenter l'expérience, sans que la théorie ait été faite.

Les Commissaires du Gouvernement ne pouvaient donc modeler leur action sur un schéma préexistant. D'autre part, le Gouvernement ne pouvait poursuivre qu'une politique de succès (ou tout au moins de moindre mal), il a donc laissé les Directeurs des Ministères libres, dans la plus large mesure possible, de remplir leur tâche comme ils l'entendaient, pourvu qu'ils réussissent. Souvent on proclame, maintenant, la nécessité de faire jouer la responsabilité des fonctionnaires ; elle ne se conçoit que s'ils sont maîtres

de leur manière d'agir. On ne peut être responsable que de ce dont on est l'auteur.

Chaque Directeur a donc poursuivi sa propre politique, certains ont dû intervenir très fréquemment dans l'organisation des branches professionnelles qu'ils contrôlaient, par exemple, lorsqu'ils avaient affaire à des industries plus ou moins anarchiques, groupant de nombreuses petites entreprises difficiles à gouverner. D'autres, profitant de ce qu'ils surveillaient des Comités placés sous l'autorité énergique d'un Directeur responsable, et auxquels n'étaient soumis que peu de sociétés, ont pu se rapprocher de l'attitude passive, idéal des Commissaires du Gouvernement. Entre les deux extrêmes chaque Direction a trouvé sa place.

Cependant il est un minimum d'obligations que tous les Directeurs ont reconnu être les leurs dans l'état actuel des choses, mais pour bien comprendre ce qu'elles sont, il faut d'abord déterminer très exactement quelle est la place des Commissaires du Gouvernement dans notre économie.

*
* * *

SECTION I. — *Place des Commissaires du Gouvernement.*

Trois catégories d'agents sont actuellement chargés d'assurer le fonctionnement de l'économie française (en entendant par cette expression deux des fonctions qui servent à définir classiquement l'économie politique : production et circulation des richesses, la

circulation étant devenue la distribution). Ces agents sont : les Directions des Ministères, les Sections de répartition, les Comités d'organisation. Les Commissaires du Gouvernement sont les intermédiaires rattachant aux Directions les deux autres sortes d'organismes. La conclusion immédiate, qui vient à l'esprit, est qu'il y a prééminence des Directions sur les Comités et Sections, pour s'en convaincre il faut préciser, aussi schématiquement que possible, les rôles respectifs des uns et des autres.

Les Directions sont chargées des « ressources ». (On pourrait définir la « ressource » : une catégorie de biens économiques approvisionnant une famille professionnelle). Les « ressources » dépendent de la production nationale et du commerce extérieur. Le commerce extérieur rentre évidemment dans les attributions de l'Etat. Pour pouvoir combiner les deux éléments, l'Etat doit aussi « diriger » la production, ce qui justifie la création du Commissaire du Gouvernement près les Comités d'organisation (et bien que la répartition puisse aussi servir de moyen de direction).

Les Sections de l'Office central de répartition des produits industriels, sont chargées de la répartition. Il s'agit là du premier stade de la répartition : contingentement entre les branches professionnelles ; le deuxième stade, sous répartition entre les entreprises, fait partie, évidemment, de la production et rentre de ce fait dans les attributions des Comités.

La répartition ne dépend que de la ressource (on

ne peut répartir que ce que l'on possède), elle est donc logiquement affaire d'Etat.

Par un souci de dirigisme (et par crainte de l'étatisme), on a adopté pour les Sections de l'Office central de répartition des produits industriels une solution analogue à celle des Comités d'organisation, le Répartiteur est doué d'une certaine indépendance ; il est soumis non aux ordres de l'Etat, mais à son veto, par l'intermédiaire du Commissaire du Gouvernement.

Ce désir de voir toute l'organisation économique « dirigée » et non « commandée » par l'Etat peut être excellent, mais on ne voit pas la relation logique de cause à effet entre les fonctions de Répartiteur et leur statut, il n'y a pas ici les mêmes raisons d'indépendance que dans le domaine de la production.

Les Comités d'organisation sont chargés de la production. L'ensemble de la production dépend de la ressource et de son importance, l'orientation de la production dépend de la répartition.

La production, enfin, aboutit à un des deux éléments de la ressource. On a ainsi fermé le cycle économique.

Ce bref exposé dégage très bien la place des Commissaires du Gouvernement et montre quelles furent les intentions du Gouvernement lorsqu'il a élevé toute cette construction.

L'Etat ne désirait se réserver que la fonction théorique : la « politique économique ». Toute l'application

« technique » était laissée aux intéressés, et c'est pour cela que l'Etat n'a pas voulu se charger de la répartition.

Les Commissaires du Gouvernement ont été placés entre les Directions et les Comités et Sections pour indiquer à ceux-ci les désirs du Gouvernement, pour qu'ils sachent à quoi ils devaient aboutir.

Il apparaît bien alors que les Commissaires du Gouvernement sont les intermédiaires indispensables entre les Comités et les différentes émanations de l'Etat. Puisqu'ils sont les seuls intermédiaires, leur action est nécessairement double : ils sont des agents du Gouvernement et agissent dans certains cas directement à son profit ; ils sont tuteurs des Comités et, dans cette mesure, ont sur eux une action bien définie.

Il est difficile de préciser si l'action des Commissaires au profit du Gouvernement leur appartient en tant que tels ou en tant qu'ils sont Directeurs au Ministère : la frontière n'est pas très bien déterminée entre les deux fonctions. C'est là encore une raison de les confondre.

En tout cas, même si l'on estime que les attributions qui vont être définies sont celles du Directeur, il ne peut effectivement les exercer que par l'entremise du Commissaire du Gouvernement, à ce titre au moins elles rentrent dans le statut de celui-ci.

Ces fonctions sont doubles : le Commissaire du Gouvernement doit informer le Ministère et il doit, en tant qu'il le représente, jouer dans certains cas le rôle d'arbitre.

*
* * *

SECTION II. — *Rôle d'informateur.*

L'Etat doit connaître exactement la situation de l'Economie Nationale, et cela pour deux raisons :

a) NÉCESSITÉ

Il a été indiqué, déjà, que l'Etat s'est réservé, à juste titre, une branche de l'économie : la ressource et que celle-ci est fonction de deux facteurs : le commerce extérieur et la production. Pour pouvoir combiner ces deux éléments, l'Etat doit faire des prévisions relatives à l'un et à l'autre. Il lui est assez difficile de prévoir ce que sera le commerce extérieur dans un avenir lointain, puisqu'en cette matière il entre en concours avec d'autres Etats indépendants et n'est pas seul à décider. Il semble cependant que désormais le commerce extérieur aura de plus en plus tendance à être réglementé par des traités. Ceux-ci prévoieront les échanges internationaux et en détermineront les modalités qualitatives et quantitatives.

Pour obtenir les biens économiques dont elle sait avoir besoin, la France devra promettre à ses co-contractants ce qui leur manque à eux-mêmes. Un pays ne se contentera plus, dans les échanges internationaux, de la contre-partie qu'était le paiement en monnaie (même s'il est effectué en monnaie saine, en monnaie nationale ou en or par exemple), des produits qu'il exportait. La loi des débouchés de Jean-Baptiste SAY (les produits s'échangent contre des produits)

trouvera sur le plan international une nouvelle illustration.

Pour discuter de tels traités, la France devra savoir exactement quelles sont ses possibilités de production à venir. Le pays s'engagera dans des liens contractuels, il ne suffira plus, une fois ceux-ci noués, de savoir dans quelle mesure ils pourront être respectés, il faut absolument connaître d'avance dans quelles limites on peut traiter, c'est-à-dire à la fois quels produits on peut offrir et quelle quantité de chacun d'eux sera disponible.

De la production nationale dépendra donc le premier élément de la ressource : le commerce extérieur.

La production nationale constitue elle-même le deuxième élément de la ressource et, à ce titre encore, il est indispensable à l'État d'avoir sur elle des renseignements précis ; s'il veut en effet orienter la répartition, il doit connaître les besoins et les moyens de la production ; s'il veut agir sur celle-ci, il ne peut le faire qu'en en connaissant tous les termes.

Il ne faut pas oublier qu'en ce qui concerne le plan intérieur, comme cela est déjà apparu pour le plan extérieur, nous vivrons dans un régime où les liens juridiques seront beaucoup plus nombreux et serrés qu'antérieurement. Sur le plan extérieur ces liens demeurent contractuels tant qu'aucune force n'intervient pour les imposer par voie d'autorité : pour discuter le contrat, l'État doit en connaître les éléments. Dans le domaine intérieur ces liens seront réglementaires et naîtront de l'établissement de plans : pour

édifier ces plans, l'État devra connaître la situation de l'économie du pays.

Une des conséquences du régime des plans sera qu'une production entraînera la limitation d'autres productions. Un pays disposera d'une certaine quantité de moyens, qu'il devra répartir entre toutes les productions possibles. Chacune d'elle impliquera un choix, une préférence et ne sera possible qu'au détriment d'autres. C'est là l'aspect de la loi de Jean-Baptiste SAY valable pour la production, alors que cet économiste la mettait en valeur dans le domaine de l'échange.

Si l'Etat ne dispose pas de renseignements suffisants, cette œuvre générale de préparation de l'économie ne peut être qu'arbitraire.

Le rôle spécial de l'Etat : accumuler des ressources, le sera aussi si l'Etat n'a pas centralisé les connaissances utiles à leur création. La ressource dépend directement de la production dans la mesure où celle-ci en est un élément, elle en dépend indirectement dans celle où la production conditionne le commerce extérieur.

Pour connaître les deux éléments de la ressource, pour les adapter l'un à l'autre, les Directions du Ministère devront nécessairement avoir établi le bilan de l'économie du pays à tout moment.

L'Etat n'est pas seulement responsable de la ressource, il est aussi tuteur des Comités d'organisation et des Sections. A ce titre nouveau, et lorsqu'il veut non plus orienter la politique de production pour modifier la ressource, mais contrôler la légitimité des mesures prises par les Comités et les Sections,

il a besoin des mêmes éléments qu'avaient les Comités lorsqu'ils ont pris la décision. Il est aussi nécessaire d'avoir des renseignements précis pour contrôler que pour décider. L'Etat qui finalement valorisera par son approbation les décisions des Comités, ne peut le faire qu'en toute connaissance de cause ; il sera sans aucun doute rendu responsable des conséquences de la politique suivie, il ne doit engager sa responsabilité qu'à bon escient.

*
* * *

b) DOMAINE.

Le domaine de cette connaissance nécessaire à l'Etat est très vaste puisqu'il embrasse tout ce qui est indispensable pour signer des traités de commerce, régler l'ensemble de la production du pays, aider les professionnels à conclure des ententes, pouvoir enfin contrôler la vie des Comités d'organisation et apprécier leurs décisions ou leur carence.

Cette connaissance est celle des matières premières qui sont à l'origine de toute la production. Les éléments en sont faciles à réunir, étant donné la rareté des sources de matières premières.

En général, elles sont bien inventoriées, l'Etat doit néanmoins se préoccuper de connaître les ressources possibles : celles qui ne sont pas encore exploitées. Le Comité ne peut entreprendre seul les recherches : il n'est pas habilité à effectuer des opérations commerciales. Il est cependant intéressé puisqu'il contrô-

lera dans l'avenir les entreprises qui se créeront, dans le cas où les prospections seraient favorables.

En cette matière très importante, le rôle de l'Etat est primordial, souvent il a seul les moyens financiers d'entreprendre les recherches qui ne seront pas sûrement rentables, seul il dispose des moyens juridiques qui leur donneront une chance de succès (cas de sondages à entreprendre sur des terrains privés par exemple); enfin, il n'est pas indifférent à l'Etat, étant donné l'importance que présente toute source de matière première, de distribuer à n'importe qui le droit d'exploiter celles qu'il aura découvertes.

Tout l'avenir de la production dépend des prévisions que l'Etat fait sur les ressources qu'il pourra mettre à la disposition des entrepreneurs. Il doit aussi savoir comment elles pourront être traitées, ce qui suppose des statistiques sur les entreprises, leur nombre, leurs moyens de production et, en général, toutes leurs caractéristiques techniques. Le Ministère doit avoir des éléments suffisants pour connaître la situation de chacun. Cette somme de renseignements peut paraître considérable, il ne faut pas oublier que le rôle de l'Etat doit l'être aussi, ce qui justifie une importante documentation des Directions.

Il est d'ailleurs assez facile de la maintenir à jour, une fois qu'elle a été constituée. La tâche la plus ardue est de la réunir. Les Directions des Ministères ignoraient à peu près complètement jusqu'à la guerre ce qu'était la vie des professions : dans quelques rares cas seulement, elles avaient des renseignements : en matière de construction automobile par exemple,

les entreprises étant peu nombreuses et chacune d'une certaine importance. Mais pour la plupart des branches professionnelles aucune statistique n'avait été rassemblée et peu à peu seulement la documentation de l'Etat se perfectionnera.

Il est, enfin, indispensable que le Directeur, qui en fait choisira les membres du Comité, soit renseigné sur les personnalités marquantes de la profession. A la connaissance des ressources et des moyens de production, il doit ajouter celle des hommes. Jusqu'à présent, chaque fois que l'Etat procédait à une nomination, c'était après avoir imposé l'épreuve d'un concours aux candidats. Le cas des Comités est très différent puisque le Gouvernement doit nommer des hommes qu'il n'a pu éprouver. Il faut donc qu'il ait obtenu sur eux des renseignements préalables : ce sera une désignation sur titres.

*
* * *

c) AGENTS.

Les seuls agents capables de réunir, au profit de l'Etat, cette documentation sur les moyens des professions et sur les personnalités qui les composent, sont les Commissaires du Gouvernement. Ils sont, en effet, les fonctionnaires les plus proches des entreprises, puisqu'ils participent à la vie des Comités. Ils sont nécessairement en contact avec les organismes professionnels (Chambres de commerce), qui connaissent déjà, en partie du moins, les caractéristiques des industries.

Enfin, si l'Etat veut obtenir sa documentation par l'intermédiaire du Comité, il doit nécessairement passer par le truchement du Commissaire du Gouvernement.

Théoriquement et pratiquement le Commissaire du Gouvernement peut seul assurer cette fonction d'information. Mais en jouant ce premier rôle, le Commissaire va se rapprocher des entreprises et préparer sa seconde fonction qui est de servir d'arbitre entre les Comités et les industriels.

*
* *

SECTION III. — *Rôle d'arbitre.*

Ce rôle n'est d'ailleurs pas toujours reconnu au Commissaire du Gouvernement, certains estiment qu'il doit, au contraire, n'avoir aucun rapport direct avec les entreprises, et font remarquer que les textes n'indiquent pas qu'il ait à intervenir en cette matière.

Les lois n'avaient prévu qu'un contrôle étroit du Commissaire du Gouvernement. En fait, il est indispensable, momentanément au moins, qu'il ait un rôle beaucoup plus large et soit le conseiller des Comités : ainsi s'explique la place qui lui revient en matière d'arbitrage.

Les membres des Comités ont été choisis parmi les professionnels, ils étaient les égaux des industriels qu'ils sont maintenant amenés à régenter. Lorsque le Comité prend des mesures indispensables, mais

vexatoires, telles que concentration d'usines et fermeture d'un certain nombre d'entre elles, les victimes peuvent avoir un mouvement de ressentiment bien naturel et s'imaginer avoir le droit de figurer parmi les entreprises maintenues en activité. Le Comité et le Commissaire peuvent ne pas se préoccuper de ces réclamations. Néanmoins, il peut être des cas où le Comité a été induit en erreur et où la question doit être reconsidérée. De toute manière, il est mauvais d'imposer aux individus une mesure vexatoire, sans avoir écouté leurs arguments et sans essayer de comprendre leur point de vue.

On fait au Comité le reproche d'être juge et partie. Les industriels n'ont pas vis-à-vis du Commissaire les mêmes préventions ; ils ne peuvent oublier que le Comité est composé de concurrents, mais savent que le Commissaire n'a aucun intérêt particulier engagé dans la profession ; ils admettent donc plus volontiers ses arguments et ses décisions. Le Commissaire possède une sérénité que n'a pas le Comité. Il s'est, en cette matière, produit un curieux revirement : les industriels craignaient autrefois les représentants de l'administration (en l'espèce ceux de l'administration des finances), aujourd'hui, le Comité leur inspire parfois plus de crainte que l'administration centrale, la confiance dans les représentants de celle-ci renaît. Lorsqu'ils s'estiment lésés par leur Comité, les industriels se retournent vers la puissance publique.

Il y a là un renversement psychologique dont le Commissaire doit profiter. A l'occasion de ces me-

nances de conflit, il peut exercer une action excellente au profit du Comité, c'est peut-être la seule chance qu'il y ait de faire accepter les mesures très graves, mais de salut public, que les Comités sont obligés d'ordonner. Le Commissaire, profitant de sa situation, éduquera, en quelque sorte, les industriels et leur montrera que le Comité agit par nécessité et en respectant les droits de tous. Les industriels comprendront que la politique du Comité n'est dirigée contre personne, ni au service d'aucun intérêt particulier.

Il doit d'ailleurs, dans ce domaine, y avoir des limites à l'action du Commissaire du Gouvernement. Il ne peut pas reconsidérer à chaque point de vue particulier les décisions générales du Comité, il suggère et conseille, mais ne révisé pas la politique du Comité, il doit seulement la faire admettre par les intéressés. A cette condition, le Commissaire du Gouvernement reste dans la limite de ses fonctions et, en même temps, il acquiert la connaissance des hommes qui lui est nécessaire pour bien documenter la Direction. Par son intermédiaire des contacts profitables s'établiront entre l'Etat et les industries.

On a prétendu que le Commissaire du Gouvernement ne pouvait jouer ce rôle d'arbitre car ce serait confondre les attributions qui en matière judiciaire, reviennent respectivement au juge et au Parquet. C'est oublier que s'il est nécessaire d'avoir un arbitre entre le Comité et les industriels, il ne s'agit pas là de décisions judiciaires ni de tribunal. Le Commissaire doit essayer de concilier les deux points de vue, parce qu'il est utile de le faire et parce que lui seul est capable de le faire,

mais nous ne sommes pas dans le domaine judiciaire. Le Comité agit par voie réglementaire, ses décisions ont force exécutoire, mais sont susceptibles de recours ; lorsqu'il en a pris une, il est bon qu'elle soit volontiers acceptée de chacun et qu'un recours, destiné à la faire annuler, ne soit pas ouvert contre elle. C'est à cela que devra s'efforcer de tendre le Commissaire du Gouvernement et à cela seulement, pour remplir pleinement son rôle, mais ne pas outrepasser ses pouvoirs.

Le Commissaire du Gouvernement, dans ce cas, protège les droits des industriels contre les excès du Comité. Il doit aussi, et c'est même là, l'essentiel de son rôle, défendre les droits de l'Etat contre le Comité.

CHAPITRE IV

Le Commissaire du Gouvernement Tuteur des Comités d'Organisation.

Le Commissaire du Gouvernement contrôle les Comités et Sections parce qu'il est leur tuteur. Son rôle, à ce titre aussi, se divise en deux parties. Il exerce une action restrictive : tuteur du Comité il doit le surveiller. Il exerce une action impulsive : tuteur du Comité il doit le soutenir.

SECTION I. — *Action restrictive.*

La nature même du Comité fait que le Commissaire du Gouvernement a un rôle restrictif à jouer. En effet, deux intérêts très respectables, mais qui ne sont pas absolument identiques, se trouvent en présence : le Comité a tendance à défendre l'intérêt professionnel de par sa composition (industriels) et de par son domaine d'action (une branche de profession), le Commissaire du Gouvernement est là pour faire respecter l'intérêt général. Cette notion est définie par le Gouvernement et se manifeste dans la politique qu'il suit. Si donc le Comité ne pratique pas la politique du Gouvernement, le Commissaire est là pour redresser son action.

Il le fait en prenant connaissance des décisions du Comité et en leur opposant son veto s'il les juge inopportunes. Il est bien évident que toute décision ne met pas en jeu la politique suivie, seules les plus importantes d'entre elles intéressent, à cet égard, le Commissaire du Gouvernement. Il s'est donc établi une hiérarchie de décisions qui ne sont pas toutes entérinées de la même manière.

Les décisions de peu d'importance, ou celles qui ne font qu'appliquer une solution de principe déjà donnée, sont laissées à l'entière liberté du Comité. Celui-ci les prend et les applique de sa propre autorité et se contente d'en aviser le Commissaire du Gouvernement qui doit tout de même savoir quelles mesures le Comité a décidées. Le Commissaire du Gouvernement délègue alors, en quelque sorte, ses pouvoirs au Comité.

Celles qui peuvent avoir des répercussions plus lointaines, sont soumises au délégué du Commissaire du Gouvernement, qui les approuve ou non. Tout se passe, alors, comme si le Commissaire du Gouvernement appliquait le système de veto prévu par les décrets, usant en même temps du droit, que lui donnent les textes, de déléguer ses pouvoirs à l'un de ses collaborateurs.

Le délégué étudie la question, le Commissaire n'use pas de son droit de veto, les décisions deviennent définitives.

Enfin, les décisions de principe sont soumises à l'approbation expresse du Commissaire du Gouvernement. Il agit là en vertu de la délégation que la loi du 16 août 1940 autorisait le Ministre à lui faire.

Pratiquement, il ne refuse presque jamais son approbation, car il est intervenu dans les discussions du Comité qui ont abouti à la décision. Le Comité sait bien que s'il ne suit pas les avis que le Commissaire a émis à ce moment, le veto viendra ultérieurement lui prouver qu'il a eu tort. Suivant la personnalité du Commissaire du Gouvernement, un plus ou moins grand nombre de questions sont portées jusqu'à lui ; la nature de son contrôle s'en ressent. Il peut, par exemple, ne donner à son délégué qu'un droit de veto conservatoire, la décision définitive devant lui revenir dès qu'il y a un doute sur la politique à suivre.

Tout ce système ne peut fonctionner que si une confiance réciproque règne entre le Commissaire et le Comité. Il faut que le Comité ait la volonté de se soumettre volontiers au contrôle du Commissaire du Gouvernement, sinon, pour pouvoir accomplir sa mission, celui-ci est obligé de paralyser l'action du Comité qui est, en définitive, la première victime de sa politique.

A mesure que le contrôle s'alourdit, le système ne fonctionne plus dans l'esprit qui a inspiré ses créateurs, il a tous les inconvénients de cette construction sans en présenter les avantages. Le système d'absence de veto est très significatif : il dénote le désir d'aboutir à une décision après une procédure très simplifiée.

Tout contrôle, pour être efficace, doit être simple et unique. Celui des Commissaires du Gouvernement cumule ces deux qualités, à condition que l'arbitrage du Ministre ne vienne pas constamment doubler le

premier contrôle. Le législateur de 1940 voulait réaliser ce contrôle idéal, il lui a sacrifié des principes jusque-là bien établis.

C'est la querelle du contrôle technique et du contrôle financier qui s'est ouverte à nouveau à propos des Comités. Jusque-là, les contrôleurs financiers avaient eu l'avantage et, en estimant l'opportunité des dépenses à engager, surveillaient toute la politique de l'établissement contrôlé.

Dans les Comités la solution est inverse : il existe un contrôleur financier, mais ses pouvoirs propres sont limités au contrôle matériel de la comptabilité. En ce qui concerne l'opportunité des dépenses, il n'est que conseiller du Commissaire du Gouvernement.

Les Comités ont dû pour 1942 établir un budget, le Ministre de la Production Industrielle, ou son représentant le Commissaire du Gouvernement, a été chargé de l'approuver : le financier est désormais soumis à l'économique (au sens le plus large).

En ce qui concerne les traitements payés par le Comité d'organisation, après qu'une grande fantaisie eut présidé à leur établissement, un barème a été établi et les Comités d'organisation ne jouissent plus de leur liberté que dans ses limites. Lorsque le Directeur-Commissaire du Gouvernement traite de matières financières, il le fait en accord avec le contrôleur financier. Si le Comité doit faire sanctionner des décisions requérant l'avis du Commissaire du Gouvernement et du Contrôleur financier, il les transmet au Commissaire du Gouvernement qui les approuve et,

le cas échéant, demande le visa du Contrôleur financier.

Là encore, c'est une parfaite entente des trois autorités compétentes : Commissaire du Gouvernement, Contrôleur financier et Comité d'organisation qui permettra au système de bien fonctionner. Elle n'est difficile à réaliser que dans la mesure où chacun défend des intérêts différents : le Commissaire du Gouvernement, la politique ; le Contrôleur financier, les finances ; le Comité d'organisation, l'intérêt technique de la profession. En général, un terrain d'entente est vite trouvé et une solution moyenne acceptée.

Mais il est dangereux de demander à l'un des agents d'exercer le rôle d'un autre. Il ne se sent pas placé pour le faire, il hésite à prendre des initiatives.

Pourtant le Comité a très souvent dû prendre des décisions qui n'étaient imposées que par notre situation politique (et qui allaient même à l'encontre de l'intérêt professionnel). On a dit, mais même si cela est vrai il le comprend difficilement, que le Comité doit non pas sauver l'industrie qu'il dirige, mais au besoin lui nuire dans l'intérêt général.

Dans de telles conditions, le Comité a dû être soutenu et poussé par le Commissaire, plutôt que contrôlé par lui. Il savait qu'en toutes matières il n'aurait de crédit que si le Gouvernement l'appuyait et l'approuvait. Pénétré de cette crainte et animé aussi du sentiment de ses devoirs, le Comité n'y a que rarement manqué. Par contre, cet appui du Gouvernement ne lui a pas paru toujours suffisant : souvent les Co-

mités ont frisé la carence, n'osant prendre de décisions que s'ils y étaient formellement invités par le Gouvernement. On craignait en 1940 que le Comité ne prit des mesures intempestives, le contraire s'est produit : il a préféré s'abstenir ouvrant ainsi un nouveau champ d'activité au Commissaire du Gouvernement.

* * *

SECTION II. — *Action impulsive.*

Le Commissaire du Gouvernement doit avoir certaines initiatives vis-à-vis du Comité : il est en son sein l'agent du pouvoir central. Aussi bien intentionné que soit le Comité, il ne peut pas deviner les désirs du Gouvernement ; le Commissaire est là pour les lui faire connaître.

L'initiative des mesures à prendre est donc partagée entre le Comité et le Commissaire, cette solution logique est d'ailleurs confirmée par les décrets : certains d'entre eux reconnaissent formellement au Commissaire le droit de soumettre à l'étude de la commission consultative les questions qu'il juge importantes.

Pourtant on ne reconnaît pas toujours ce rôle au Commissaire du Gouvernement ; pour certains, il n'est qu'un contrôleur chargé de regarder, d'écouter, d'interdire parfois, mais qui jamais ne doit suggérer ni ordonner. Deux raisons commandent cette attitude :

— La première est que les lois n'ont pas donné au Commissaire du Gouvernement le droit de suggérer

au Comité ce qu'il doit faire : seul il a l'initiative en la matière. Ceci est encore confirmé par la prévision de la carence dans les lois du 16 août 1940 et du 10 septembre, dans ce seul cas le Commissaire peut intervenir. C'est méconnaître, dans ce cas particulier, l'imperfection des textes. On se conforme à leur lettre et non à leur esprit, en n'admettant pas les pouvoirs que comprend normalement la fonction de Commissaire du Gouvernement.

— La seconde raison invoquée est que même si, théoriquement, ce rôle revient au Commissaire du Gouvernement, parce qu'inhérent à la fonction, il n'a aucun moyen de l'exercer. Il peut toujours indiquer au Comité les désirs et même les volontés des pouvoirs publics, jamais il ne pourra l'obliger à les respecter. Or rien ne serait plus déplorable pour le Commissaire du Gouvernement, que de se laisser mettre en échec par le Comité, il perdrait du même coup toute son autorité et le Comité deviendrait le dictateur de la profession. Tout doit être sacrifié au maintien du prestige du représentant de l'Etat.

C'est là une vue un peu simpliste et il a bien fallu inventer des procédés permettant au Commissaire du Gouvernement de faire pression sur le Comité. De toute façon, il n'est pas mauvais qu'il suggère au Comité les mesures à prendre, même si en fait le Comité refuse d'obéir, car c'est là un moyen, et peut être le seul, de définir la carence et de la rendre manifeste. Le Gouvernement, par l'intermédiaire du Commissaire, détermine l'intérêt général, si le Comité refuse de le prendre en considération,

aucun doute n'est possible sur la carence : le Commissaire du Gouvernement peut légalement se saisir des pouvoirs et travailler au bien commun. Mais c'est là une décision grave parce qu'elle transforme un système « dirigé » en système « étatisé » ; c'est aussi croire le Commissaire bien dénué de ressources, que d'imaginer qu'il n'a aucun moyen de faire prévaloir ses vues.

Certains Commissaires du Gouvernement en menaçant de faire réaliser, par une mesure législative, les décisions que le Comité refusait de prendre, ont obtenu obéissance de celui-ci.

Parfois aussi il suffit que le Commissaire du Gouvernement use de son droit de veto contre les décisions du Comité pour faire comprendre à celui-ci qu'il n'a aucun intérêt à remplir mal ou incomplètement sa mission et que finalement il n'est pas le plus fort.

Le Commissaire du Gouvernement a enfin la possibilité de faire remplacer le Président et les membres du Comité. C'est là un moyen d'une telle efficacité qu'il n'a que rarement dû être employé.

C'est donc sans crainte que le Commissaire du Gouvernement peut suggérer au Comité les mesures à prendre : il aura toujours le moyen de faire admettre ses vues. Mais la solution ne sera pas équivalente à celle qui résulterait d'une prise de pouvoir par le Commissaire du Gouvernement, en effet, il y aura eu discussion entre les représentants de la profession et ceux de l'Etat. Le point de vue de ce dernier sortira modifié de cette confrontation, la décision ne sera

pas celle de l'Etat. Ce système sauvera l'esprit de l'organisation : la profession sera intervenue dans sa propre réglementation. Si les Comités se sont ainsi souvent montrés réticents sur les décisions à prendre, c'est que la situation commandait des mesures graves. Elles étaient parfois préjudiciables à la profession que le Comité devait défendre et, fréquemment, à certains membres de la profession en particulier.

Les Comités composés d'industriels manifestaient de l'éloignement pour des décisions qui pouvaient indirectement leur nuire, en portant préjudice à toute leur branche d'industrie et qui risquaient d'attirer sur eux l'inimitié des autres industriels.

Les membres des Comités, personnalités éminentes de la profession, dirigent souvent les plus importantes entreprises la constituant ; presque toujours ces entreprises étant mieux organisées, travaillent plus rationnellement que les autres. Il est donc normal qu'actuellement elles profitent des ressources peu nombreuses dont nous disposons et les utilisent pour la satisfaction d'un plus grand nombre de besoins. De là à interpréter faussement les intentions des Comités et à croire qu'ils travaillent au profit de certains intérêts, il n'y a qu'un pas. C'est par conscience professionnelle et pour ne pas mériter la critique des industriels, que les Comités ont été extrêmement modérés dans cet ordre de décisions et que l'Etat a souvent dû leur en montrer l'urgence.

Lorsqu'ils ont finalement pris les décisions, les Comités ont voulu que le Commissaire du Gouvernement leur donnât une sanction solennelle. Celui-ci,

étant donné sa position, ne peut être soupçonné de partialité et, en tous cas, son autorité couvre le Comité, ce que celui-ci désirait.

C'est là une action du Commissaire du Gouvernement parallèle à celle qu'il a en tant qu'arbitre entre les industriels et le Comité. Il exerce ces arbitrages parce qu'après avoir approuvé la mesure générale (la décision du Comité), il doit confirmer son accord dans chaque cas particulier.

Le Commissaire du Gouvernement a d'abord indiqué au Comité la politique qu'il doit suivre ; lorsqu'elle se concrétise sous forme de décisions, le Commissaire du Gouvernement doit l'appuyer de son autorité morale.

Le rôle du Commissaire du Gouvernement en tant que « moteur » n'est pas indépendant de la forme des Comités. C'est sans doute pour restaurer le Comité dans la plénitude de ses attributions, qu'au mépris du texte de la loi du 16 août 1940, la forme de Comité constitué par un Directeur responsable fut adoptée. Le Directeur, en effet, a été choisi parmi les personnalités ayant antérieurement appartenu à la profession mais n'y étant plus intéressées ; il n'a plus les scrupules qui retiennent le Comité collégial dans son action : ne dépendant de personne, il peut conduire plus énergiquement la branche professionnelle qu'il dirige.

Aussi bien, dans de tels Comités, le Commissaire du Gouvernement n'a-t-il eu qu'à informer le Directeur responsable et non à le solliciter d'agir. Ce résul-

tat prouve la supériorité pratique de la formule illégale sur celle que les textes ont prévue.

Il est d'ailleurs préférable que les contacts entre ces pouvoirs, que sont l'Etat et le Comité, s'établissent sur un pied d'égalité, par la rencontre de deux hommes, plutôt que par la confrontation d'un individu et d'une assemblée.

Chaque fois qu'un Directeur et son Commissaire du Gouvernement ont pu travailler ensemble, les résultats ont été excellents, dès que l'accord des hommes s'est trouvé réalisé ; ils faisaient rapidement une synthèse des intérêts en présence ; le contrôle de l'Etat a été facilité, le Comité a profité de cette harmonie ; le Commissaire du Gouvernement était en effet mieux disposé à son égard et pouvait se consacrer plus efficacement à ses dernières attributions : soutenir le Comité auprès de tous les organismes publics.

* * *

SECTION III. — *Action de tuteur.*

Les Comités sont en contact permanent avec l'Administration. Celle-ci à la charge de discuter avec les puissances étrangères de sujets intéressant les Comités. Ces derniers, d'autre part, dépendent pour certaines de leurs activités de la juridiction d'Administrations publiques. Le Comité enfin a des rapports très étroits avec les organismes de répartition.

Chaque fois qu'ils correspondent ainsi avec la puissance publique, les Comités ont besoin d'être soute-

nus et défendus. Leurs demandes respectives, pour être mieux appréciées, doivent être centralisées et coordonnées.

Le Commissaire du Gouvernement doit assurer ces différentes missions et les remplir en tant que tuteur du Comité qu'il appuie et auquel il donne de plus grandes chances de succès. Sur ce point la doctrine est unanime et les Directeurs ont donné aux Comités des instructions formelles : les Comités ne sont pas habilités pour entrer directement en relation avec l'Administration ou même avec aucune autre puissance étrangère, tous les rapports doivent être centralisés par le Commissaire du Gouvernement.

Une certaine égalité est ainsi rétablie entre les Comités : les plus importants d'entre eux ne vivent plus au détriment des autres. C'est, en effet, un des problèmes les plus ardues de l'organisation professionnelle que d'en séparer les domaines, de fixer les frontières des différents secteurs, tant sur le plan économique que social. En matière de répartition la chose est facile, chaque « ressource » commandant un secteur économique assez aisément déterminable. Toutes les Sections étant importantes, aucune n'est sacrifiée au profit des autres.

En ce qui concerne les Comités, le problème est plus complexe : les entreprises ont souvent plusieurs activités différentes ; d'autre part, les professions sont parfois difficilement discernables les unes des autres. Une entreprise peut donc relever de plusieurs Comités pour ses diverses fonctions ; on ne sait, au contraire, à quel Comité attribuer certaines d'entre elles.

Chaque fois que l'on a cru pouvoir trouver des caractères communs à des entreprises et qui, d'autre part, les spécifiaient suffisamment, on a créé un Comité d'organisation. Mais les frontières ne pouvant toujours être tracées, il a fallu parfois élargir démesurément certains d'entre eux et les transformer en Comités généraux. Cette méthode n'a pas abouti à des résultats très logiques puisqu'un même statut est accordé à des entités aussi différentes que le Comité général d'organisation du commerce et le Comité de la Brosserie. On a, d'autre part, pour réduire le nombre des Comités, groupé en un même organisme des industries dont les rapports ne sont pas évidents, c'est l'exemple de l'armurerie et des instruments de chirurgie.

Si chaque Comité possédait son propre Commissaire du Gouvernement, l'inégalité ne serait palliée en aucune façon. Le groupement de très nombreux Comités sous l'autorité des Hauts fonctionnaires que sont les Commissaires du Gouvernement-Directeurs, rétablit en partie l'équilibre entre eux et notamment sur le plan des relations Comité-puissance publique. Tant qu'une refonte du système n'est pas possible, qu'on ne peut hiérarchiser les Comités, seuls les Commissaires du Gouvernement normaliseront l'organisation professionnelle. Ils ont là un rôle moral à jouer, non inscrit dans les textes, et pourtant très important.

C'est d'ailleurs la caractéristique principale de leur action : elle doit surtout être personnelle et non formelle, enserrée dans les limites de quelques textes

étroits et la définissant mal. Il ne s'agit évidemment pas pour les Commissaires du Gouvernement d'outrepasser leurs droits, mais leur rôle n'est pas constant, il se modifie en même temps que le fonctionnement du système s'améliore ; cela, les textes ne peuvent le prévoir, seule l'intelligence des agents permet d'adapter, à chaque instant, la politique aux nécessités.

CHAPITRE V

Problèmes de la répartition.

— 1° Il a été à plusieurs reprises indiqué que la répartition était affaire d'Etat et nécessitait à ce titre une organisation différente de celle des professions ; plusieurs raisons justifient cette solution.

La répartition s'articule normalement suivant les produits à répartir qui constituent chacun une « ressource » ; or il a été dit que la « ressource », obtenue à partir de la production nationale et du commerce extérieur, restait du domaine de l'Etat : qu'il la prenait en charge. Aucun intérêt spécial, particulier, ne s'attache plus alors à la « ressource », aucun groupe privé ne la représente plus (dans le sens où un Comité d'organisation représente une unité économique de production : branche professionnelle). La Section de répartition, organe de distribution d'une « ressource » (il s'agit évidemment du premier stade de la répartition), n'a donc pas besoin de l'autonomie qui est accordée aux Comités d'organisation ; une telle liberté ne se justifie en rien puisqu'elle n'a pas de bénéficiaire.

D'autre part, le Répartiteur distribue la « ressource » selon le plan préétabli par le Gouvernement qui a

constitué la « ressource » : il n'a qu'à suivre la voie qui lui est tracée et n'a, pour cela, besoin d'aucune indépendance ; le Répartiteur n'a qu'un rôle exécutif, tandis que le Comité d'organisation a une fonction réglementaire et administrative dont l'exercice suppose un pouvoir autonome, jouissant de certaines libertés.

Dans ces conditions on voit mal l'intérêt de Sections de répartition indépendantes, placées sous la tutelle d'un Commissaire du Gouvernement ; c'est pourtant cette construction qu'a élevée la loi du 10 septembre 1940.

Il est rapidement apparu que cette autonomie primitive était inutile ; c'est pour cela que des textes postérieurs ont créé la Section centrale (arrêté du 25 mars 1941 (1)) et le Secrétariat à la répartition (décret du 18 février 1941 (2)) ; il existe maintenant un lien hiérarchique entre le Répartiteur et le Ministre.

L'esprit du système a été transformé par ces réformes. Un système de répartition indépendant a été remplacé par des organes intégrés à l'administration centrale. Mais la réforme n'a pas été complète, elle a laissé subsister la tutelle et son instrument : le Commissaire du Gouvernement.

Une décision du Répartiteur risque donc de provoquer un conflit puisque deux autorités ont le pouvoir d'en apprécier l'opportunité ; en effet, le Commissaire du Gouvernement peut faire opposition à

(1) *Journal Officiel*, 27 mars 1941.

(2) — — — , 25 février 1941.

une mesure que le Répartiteur désire prendre, et être soutenu par son supérieur, un Secrétaire général du Ministère (Secrétaire général à l'industrie et au commerce intérieur par exemple). Mais le Secrétaire à la répartition peut défendre son subordonné : le Répartiteur. Un litige en résultera. Dans certains cas, le supérieur hiérarchique du Commissaire du Gouvernement et celui du Répartiteur sont le même Secrétaire général (le Secrétaire général à la répartition étant chargé d'un autre Secrétariat général), le conflit est alors évité. Il n'en reste pas moins que la méthode est mauvaise. On a proposé dans les autres cas de résoudre le litige par une subtilité juridique, consistant à dire que le Directeur-Commissaire du Gouvernement relève, en tant que Directeur, du Secrétariat général intéressé du Ministère, mais qu'en tant que Commissaire du Gouvernement, il relève toujours du Secrétariat général à la répartition. C'est là nier le rôle du Directeur en matière de répartition, alors qu'il a été formellement établi par les textes.

*
* *
*

— 2^o Quelles peuvent donc être les fonctions des Commissaires du Gouvernement près les Sections de répartition, puisqu'une voie plus directe permet de contrôler l'action des Répartiteurs ? Le Commissaire du Gouvernement, d'autre part, ne défendant pas un intérêt distinct de celui que représente le Répartiteur, doit toujours être d'accord avec lui.

On peut, néanmoins, imaginer des cas où une diver-

gence se produit entre ces deux personnages, le Répartiteur défendant la technique cependant que le Commissaire du Gouvernement appuie la politique du Gouvernement. C'est ainsi que les besoins de la guerre ont suscité la réouverture d'usines travaillant dans des conditions peu rationnelles ; les industriels ont accompli l'effort de les remettre en marche pour servir l'Etat. La pénurie de matières premières contraint aujourd'hui l'autorité centrale à ne répartir les ressources qu'aux usines les traitant dans les meilleures conditions et à se fonder, pour établir les contingents, sur des références d'avant-guerre : c'est là la position technique. Mais pour des raisons particulières, le Gouvernement peut désirer ménager ces industriels et demander que les références prises soient celles de guerre : c'est là la solution politique. Une telle divergence est rare, elle le sera de plus en plus lorsque les matières premières se raréfieront encore ; elle montre néanmoins qu'il est des cas où Répartiteur et Commissaire du Gouvernement peuvent prendre des positions distinctes. (Encore cet exemple suppose-t-il le cas rare où un Répartiteur s'occupe de la sous-répartition.)

La Section de répartition ayant pris depuis la création du Secrétariat général à la répartition le caractère d'organe du Ministère, n'a pas besoin que le Commissaire du Gouvernement remplisse auprès d'elle les différentes tâches de tutelle que les Commissaires du Gouvernement exerçaient auprès des Comités d'organisation. L'action de la Section n'est jamais dirigée que par l'intérêt général, le Commissaire du

Gouvernement n'a pas à défendre celui-ci ; la Section ne peut pêcher par carence, les raisons qui empêchaient le Comité d'organisation d'agir n'intervenant pas ici : le Commissaire du Gouvernement n'a donc pas à la soutenir.

Le rôle de ce fonctionnaire semble bien mince puisque sa tutelle est réduite à néant ; en fait, il n'est pas absolument nul car, placé entre la Direction et la Section, le Commissaire du Gouvernement sert de lien entre la « ressource » et la « répartition » : c'est lui qui connaîtra des problèmes intéressant la ressource et la répartition, c'est lui qui préparera l'élément sur lequel agira le Répartiteur. A ce titre donc, et conformément aux textes, le Commissaire du Gouvernement, représentant de la Direction, est en particulier chargé des rapports avec l'étranger.

*
* *
*

— 3^o Pratiquement, à l'absence de *veto* requise par la loi du 10 septembre 1940, a été substitué le visa du Commissaire du Gouvernement à l'appui des décisions des Répartiteurs. La méthode employée a pour résultat de rendre plus lourd le fonctionnement d'un organisme dont la souplesse est nécessaire.

Le Commissaire du Gouvernement près de la Section de répartition étant le Directeur intéressé du Ministère et souvent le Commissaire du Gouvernement des Comités d'organisation tributaires de la Section, a cependant un rôle important : il centralise tous les rapports des Comités d'organisation et de la Section

de répartition. Cumulant ces trois sortes d'attributions, il occupe une place centrale dans notre organisation professionnelle et a dans les trois domaines de la production, de la répartition, de la ressource un rôle à jouer.

Mais la place qu'il occupe dans la répartition n'est pas celle qu'il devrait tenir. Son rôle est de s'y intéresser dans la mesure où « ressource » et « répartition » ont besoin d'être liées, et non en tant que tuteur ; il ne devrait donc pas le faire en tant que Commissaire du Gouvernement, puisque ce titre et cette fonction postulent le caractère tutélaire. On pourrait concevoir que les Sections de répartition soient groupées pour former un département du Ministère de la Production Industrielle, chaque Section étant liée et mise en rapport avec la Direction correspondante. Seule une réforme de la loi du 10 septembre 1940 pourra perfectionner ce système qui s'est constitué en deux étapes et dont le caractère a changé.

CHAPITRE VI

Economie dirigée et contrôle de l'Etat sur les organismes professionnels.

Etudier le statut des Commissaires du Gouvernement dans l'organisation française, c'est chercher à comprendre la structure de notre système en éclairant un de ses organes centraux. L'économie dirigée se place entre l'économie libérale et l'économie étatique, tout l'intérêt de la formule est de savoir comment seront réglés les rapports de l'Etat et de la profession, comment la « direction » sera donnée à celle-ci.

L'agent de cette mission de l'Etat est le Commissaire du Gouvernement. Pour saisir l'importance de son rôle, il peut être utile d'étudier un système qui a prétendu se passer du concours de cet intermédiaire : « l'organisation autonome de l'économie allemande ».

SECTION I. — *L'organisation économique allemande (1).*

Le système allemand s'est construit et modifié au gré des nécessités, mais il prétend appliquer toujours

(1) Cf. *Revue de presse du Centre d'Information Interprofessionnel*, nos 53, 54, 56, 59, 61, 66, 68.

les principes de la doctrine nationale-socialiste ; il a donc été possible aux théoriciens du Reich d'en indiquer les idées directrices et les caractères immuables.

a) L'économie allemande est comme tous les individus, toutes les sociétés, toutes les communautés de l'Etat, au service du Reich. A ce titre, l'autorité centrale jouit d'un pouvoir incontestable dans le domaine économique, mais il est évident que la subordination de l'économie à l'administration reviendrait à nier l'économie, à la paralyser en empêchant ses lois de jouer (il s'est même élevé à un moment en Allemagne, on le verra dans la suite, une guerre contre la « pétrification administrative »).

La formule appliquée pour concilier ces deux idées est la suivante : l'Etat conserve la direction suprême et délègue à chacun sa juste part d'autorité et de responsabilité ; l'économie a été organisée parce que c'est là le moyen de la mettre au service du Reich, elle l'a été en un système autonome parce qu'on pouvait ainsi espérer éviter une centralisation étatique excessive. A partir de ces données un système s'est constitué et modifié, dont l'histoire peut se diviser en deux périodes.

b) En un premier moment, l'organisation a distingué la répartition et les professions.

1^o La répartition (premier et parfois deuxième stade) est confiée à des organes administratifs : les offices de répartition — Reichstellen —. Ces institutions sont indépendantes des Directions du Ministère qui conservent le pouvoir de traiter avec les puissances étrangères (commerce extérieur). Les Reichstellen

s'attachent à éviter les défauts inhérents aux administrations en général, et cela principalement en recrutant leurs ingénieurs de la même manière que le font les firmes privées. c'est ainsi que la Reichstellen-Chemie après plusieurs années de fonctionnement, et bien que comportant un personnel de plus de cinq cents individus. a conservé une parfaite souplesse. La répartition est donc confiée à une administration jouissant de qualités rares.

2^o Les professions sont groupées en une organisation verticale, dont les différents échelons sont les suivants : groupes professionnels (Fachgruppen), groupes économiques (Wirtschaftsgruppen), groupes du Reich (Reichsgruppen) — au nombre de sept, plus un groupe des communications —. Les groupes professionnels sont représentés dans les districts par des organismes exécutifs.

Chaque entreprise dépendant des organismes professionnels, est aussi sujette de chambres régionales, qui constituent, par district, l'organisation horizontale : chambres artisanales (Handwerkskammern), chambres d'industrie et de commerce (Industrie und Handelskammern), ayant toutes deux une représentation centrale à Berlin.

Enfin, la Chambre économique du Reich, à laquelle sont représentés les groupes du Reich et les chambres centrales de l'organisation horizontale, couronne cette construction. Au degré intermédiaire lui correspondent des chambres économiques, au sein desquelles on retrouve les groupes du Reich centre de gravité de l'organisation verticale et les chambres

artisanales et d'industrie et de commerce, centres de gravité de l'organisation horizontale.

Cet ensemble constitue « l'organisation professionnelle autonome ». En effet, le choix des personnalités composant ces différents groupes, l'absence de tout contrôle théorique de représentants du Ministère, la responsabilité des chefs économiques à tous les degrés conservent ce caractère d'indépendance qu'on a voulu établir.

3^o Néanmoins, les pouvoirs exorbitants donnés aux Reichstellen, au détriment de l'organisation professionnelle, ont contribué à transformer l'esprit du système, et à ne pas lui conserver la liberté désirée ; une modification des pouvoirs eût pu lui restituer son caractère original, mais le risque subsistait que, chacun se conformant aux habitudes acquises, ne put assurer le rôle nouveau qui lui revenait.

D'autre part, l'absence de tout agent entre l'organisation professionnelle et l'administration, ne permettait pas de régler l'action de celle-ci dans la politique économique. On se trouvait donc devant un système devenu étatique : les offices de répartition avaient pris une place très importante dans l'organisation et, malgré la souplesse conservée par eux, l'avaient viciée ; ils géraient la production par la voie indirecte de la répartition.

c) Une réforme du système fut alors entreprise par le Reich (avril 1941) ; elle n'est pas systématique et se poursuit peu à peu ; les nouveaux organismes reçoivent les pouvoirs des anciens, ceux-ci ne sont pas

supprimés, mais voient leur rôle réduit. La liberté nouvelle doit être assurée par les moyens suivants :

1^o Une partie des offices de répartition disparaît, les groupes économiques perdent une large part de leurs pouvoirs, des Unions du Reich (Reichsvereinigungen) sont créées — cinq sont déjà instituées, dont les plus importantes sont celles du charbon et du fer —, elles sont chargées d'orienter et de diriger le domaine qu'elles régissent et d'assurer la répartition. Les groupes économiques n'ont plus qu'à défendre et aider leurs adhérents.

La réforme de l'organisation horizontale s'est poursuivie à partir de mai 1942, par la dissolution des chambres économiques et leur remplacement par de nouvelles, établies auprès de chaque Gauleiter (le Gau étant la division politique du Reich).

Les Présidents et les membres des Unions du Reich sont choisis parmi les industriels, les chefs ne sont responsables que devant le Ministre de l'Economie du Reich.

2^o A la direction étatique succède donc (afin d'éviter la paralysie administrative et d'intensifier la production) la direction libre des Unions du Reich ; l'organisation économique horizontale tend à se diviser comme l'organisation politique. D'autre part, il est remarquable que les professions et la répartition se groupent en des unions : une « ressource » caractérise désormais l'unité économique à fonction professionnelle et (ce qui est normal) de répartition. Le rôle des Directions du Ministère enfin semble assez

effacé : il n'a toujours pas été établi de contrôle de l'administration sur « l'organisation économique autonome », le système de la responsabilité est encore considéré comme y suppléant suffisamment (cependant des procédés tels que l'« Union personnelle », couramment employés, atténuent la rigueur de ce principe et créent un lien entre l'administration et l'économie autonome. C'est ainsi que le Président de l'Union du Reich pour le charbon — institution libre — est directeur de l'Office du Reich pour la répartition du charbon-administration-).

*
* *
*

SECTION II. — *Valeur du système français.*

L'organisation allemande et le système français ont au moins ce point commun qu'ils désirent tous deux respecter l'autonomie économique. Tous deux reconnaissent aussi que l'économie doit suivre certaines directives des pouvoirs publics, mais ils se séparent nettement lorsqu'il s'agit d'assurer la mise en œuvre de cette politique.

1^o Pour les Allemands, de même que le Führer s'identifie à la communauté du Reich, de même l'économie s'identifie à son rôle particulier : elle « est » sa mission ; il est possible que techniquement le système soit plus ou moins parfait, mais il ne peut en tous cas pas dévier de sa voie, le seul risque est qu'il la parcoure rapidement ou cahotiquement. Il est donc inutile, aux yeux des théoriciens, d'établir, à un

échelon inférieur, un lien entre le Ministère et les organes économiques (le contrôle n'est d'ailleurs pas nécessairement supprimé, mais l'administration postule que les groupes économiques ne peuvent servir que l'intérêt public et à ce titre-là ne nomment pas de commissaire).

Mais ce système a une autre conséquence, c'est que lorsqu'un vice technique apparaît, aucun agent ne peut pratiquement y remédier, aucune action personnelle n'est là pour modifier le fonctionnement des institutions ; la solution consiste alors à changer l'organisation, c'est ce qui se produit dans le Reich depuis 1941 ;

2^o La France, au contraire, a craint l'individualisme ou l'égoïsme des membres des organismes économiques. Pour pallier ce danger, elle a placé au centre du système un fonctionnaire : la Commissaire du Gouvernement.

Sa tutelle semble indispensable en ce pays, alors que l'ingérence de l'Etat, qu'il le veuille ou non, s'étend dans le domaine économique ; chaque jour sa politique atteint de nouvelles régions, ses directives se multiplient et se précisent : elles doivent toujours être plus exactement respectées. Dans le système allemand, il est posé qu'à tous les échelons les organismes comprendront toujours et appliqueront immédiatement les désirs de l'Etat national-socialiste ; le contrôle n'est pas prévu, seules la répression et les sanctions le sont. Les risques de ce système apparaissent dans le cas de changement nécessaire dans

l'orientation économique : l'ignorance comme la mauvaise volonté engagent la responsabilité.

Le système français veut éviter ce danger, il prouve peut-être une moins grande confiance de l'Etat dans les individus, mais il emploie une méthode qui est en soi excellente : il préfère prévenir que réprimer, il cherche un moyen de liaison.

Il s'est avéré que le Commissaire du Gouvernement est un excellent organe de transmission, grâce à lui il existera toujours un lien personnel entre l'Etat et l'économie (de même qu'on a récemment parlé de « produire pour l'homme » on peut dire qu'établir un Commissaire du Gouvernement revient à « diriger par un homme »). Cependant le statut donné à ces fonctionnaires comporte bien des défauts et ne facilite pas leur action.

3^o Notre législation s'est asservie à de faux principes lorsqu'elle a voulu respecter la liberté des Sections de répartition, comme des Comités d'organisation, et placer près des uns et des autres des Commissaires du Gouvernement ; elle n'a pas respecté de règle générale lorsqu'il s'est agi de diviser les professions, elle a ainsi placé sur un pied d'égalité le Comité général d'organisation du commerce ou le Comité permanent d'organisation des banques, et le Comité d'organisation de la montre ; en cela le système allemand, mieux construit, est très supérieur au nôtre.

Notre législation manque aussi d'unité, presque chaque Comité a été créé par un décret original, aucun texte n'a été établi en fonction des autres et bien souvent des Commissaires du Gouvernement, placés dans

des situations analogues, sont soumis à des règles contraires ; il arrive donc qu'on ne puisse respecter la lettre des décrets pour des questions aussi importantes que celle de l'approbation des décisions des Comités d'organisation par les Commissaires du Gouvernement. Il est bon de se conformer à l'esprit du système, il est dangereux de le faire contre les textes législatifs. (L'idée du législateur est d'ailleurs parfois difficile à saisir, en particulier dans le cas où les décrets pris en application de la loi du 16 août 1940 contredisent celle ci.)

*
* *

Les textes généraux doivent se contenter de poser des principes ; la loi du 16 août 1940 en a posé un excellent en instituant les Commissaires du Gouvernement. Ceux-ci ont prouvé qu'ils avaient une grande place à tenir dans notre économie. Mais le domaine dans lequel ils l'exerceront à l'avenir n'est peut-être pas aussi vaste qu'on le croyait en 1940.

La tendance d'une « Economie dirigée » semble être de distinguer deux grands secteurs : le Secteur privé et le Secteur public.

Au secteur privé seront réservées les activités économiques susceptibles de fonctionner sous un régime conservant des caractéristiques considérées autrefois comme spécifiquement libérales : seules entreront dans ce domaine les branches professionnelles où il est techniquement possible et moralement admissible de voir jouer la concurrence, dans lesquelles

la forme d'exploitation peut demeurer l'entreprise privée.

Ce secteur sera dirigé, c'est-à-dire soumis, sous la tutelle de l'Etat, à une auto-organisation. Dans ce seul secteur nous rencontrerons des Commissaires du Gouvernement, puisque seul il suppose des organismes autonomes. Cette raison théorique tendra à restreindre l'action des Commissaires du Gouvernement, un facteur pratique y contribuera également : les Comités ignoraient jusqu'à présent ce qu'était l'économie dirigée, les Commissaires du Gouvernement le leur apprennent et rectifient leurs erreurs ; lorsque ce travail sera achevé, le rôle de « tuteur » aura disparu.

Le secteur public comprendra les fonctions économiques correspondant à des Services publics, ne dépendant pas d'intérêts privés (ce qui englobe des attributions aussi diverses qu'organiser la Prévoyance et l'Assistance ou la Répartition, assurer le transport ou la production de l'électricité).

Cette branche sera intégrée à l'Administration, soumise à un contrôle hiérarchique et non de tutelle. Mais la qualité de l'Administration sera de garder autant que possible, en cette matière, la souplesse qui caractérise les institutions privées.

De même la qualité du secteur privé sera de servir, comme un organe administratif, l'intérêt public. Il jouira, pour l'aider en cela, du concours des Commissaires du Gouvernement qui s'est en une première expérience avéré précieux.

Les institutions économiques — publiques ou pri-

vées — prendront en Economie dirigée cet aspect mixte que l'arrêt du Conseil d'Etat du 31 juillet 1942 a déjà semblé reconnaître aux Comités d'organisation ; ainsi se reconstituera (sinon l'unité juridique) l'unité économique.

Vu : le Président de la thèse,

M. BAUDIN.

Vu : le Doyen,

A. BAUDOUIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. GIDEL.

TEXTES ET BIBLIOGRAPHIE

Loi du 16 août 1940, concernant l'organisation provisoire de la production industrielle. — *J. O.* du 18 août 1940.

Loi du 10 septembre 1940, portant organisation de la répartition des produits industriels. — *J. O.* du 12 septembre 1940.

Décret du 30 octobre 1935, sur l'organisation du contrôle financier. — *J. O.* du 31 octobre 1935.

Décret du 30 octobre 1935, sur la surveillance des entreprises ayant souscrit des marchés relatifs aux matériels de guerre. — *J. O.* du 31 octobre 1935.

Décret du 18 août 1936, sur la surveillance des entreprises se livrant à la fabrication et au commerce des matériels de guerre. — *J. O.* du 19 août 1936.

Décret du 3 janvier 1940, Comité d'organisation des industries et commerce des goudrons. — *J. O.* du 8 janvier 1940.

Décret du 26 octobre 1940, Comité général d'organisation de l'industrie textile et du commerce qui s'y rattache. — *J. O.* du 30 octobre 1940.

Décret du 9 novembre 1940, Comité d'organisation des industries de la fonderie. — *J. O.* du 13 novembre 1940.

Décret du 9 novembre 1940, Comité d'organisation de l'importation du charbon. — *J. O.* du 11 novembre 1940.

Décret du 9 novembre 1940, Comité d'organisation des machines thermiques, pneumatiques, hydrauliques. — *J. O.* du 13 novembre 1940.

- Décret du 9 novembre 1940*, Comité d'organisation des industries chimiques. — *J. O.* du 13 novembre 1940.
- Décret du 9 novembre 1940*, Comité d'organisation des peintures, vernis, pigments et encre d'imprimerie. — *J. O.* du 13 novembre 1940.
- Décret du 27 novembre 1940*, Comité d'organisation de la montre. — *J. O.* du 29 novembre 1940.
- Décret du 8 décembre 1940*, Comité d'organisation de l'armurerie et du matériel médico-chirurgical. — *J. O.* du 11 décembre 1940.
- Décret du 8 décembre 1940*, Comité d'organisation de l'optique et des instruments de précision. — *J. O.* du 11 décembre 1940.
- Décret du 11 décembre 1940*, Comité d'organisation des industries du verre. — *J. O.* du 12 décembre 1940.
- Décret du 23 décembre 1940*, Comité d'organisation du caoutchouc. — *J. O.* du 27 décembre 1940.
- Décret du 27 décembre 1940*, Comité d'organisation de l'aluminium et du magnésium. — *J. O.* du 29 décembre 1940.
- Décret du 27 décembre 1940*, Comité d'organisation des industries de la céramique. — *J. O.* du 29 décembre 1940.
- Décret du 29 décembre 1940*, Comité d'organisation des produits de carrière et de dragage. — *J. O.* du 31 décembre 1940.
- Décret du 2 janvier 1941*, Comité d'organisation des produits pharmaceutiques. — *J. O.* du 14 janvier 1941.
- Décret du 9 janvier 1941*, Comité d'organisation des industries de tréfilage, étirage et laminage à froid. — *J. O.* du 10 janvier 1941.
- Décret du 22 janvier 1941*, Comité d'organisation des industries du bois. — *J. O.* du 25 janvier 1941.
- Décret du 23 janvier 1941*, Comité général d'organisation de l'industrie du papier et du carton. — *J. O.* du 25 janvier 1941.

- Décret du 30 janvier 1941*, Comité d'organisation de la broserie. — *J. O.* du 2 février 1941.
- Décret du 5 février 1941*, Comité d'organisation des articles de sport, jeux et jouets. — *J. O.* du 8 février 1941.
- Décret du 18 février 1941*, Secrétariat général à la répartition. — *J. O.* du 25 février 1941.
- Décret du 6 mars 1941*, Comité d'organisation des appareils de levage. — *J. O.* du 7 mars 1941.
- Décret du 12 mars 1941*, Comité d'organisation des industries et commerce de la musique. — *J. O.* du 16 mars 1941.
- Décret du 25 mars 1941*, Comité d'organisation des industries et du commerce des machines de bureau, à coudre et pour chaussures. — *J. O.* du 29 mars 1941.
- Décret du 24 avril 1941*, Comité d'organisation du commerce des produits de quincaillerie. — *J. O.* du 30 avril 1941.
- Décret du 4 mai 1941*, Comité général d'organisation du commerce. — *J. O.* du 7 mai 1941.
- Décret du 27 mai 1941*, Comité d'organisation des pelleteries et fourrures. — *J. O.* du 5 juin 1941.
- Décret du 27 juin 1941*, Comité d'organisation de la teinturerie et de la blanchisserie. — *J. O.* du 28 juin 1941.
- Décret du 18 juillet 1941*, Comité d'organisation des professions de la publicité. — *J. O.* du 26 août 1941.
- Décret du 23 novembre 1941*, Comité général d'organisation des industries et du commerce du papier et du carton. — *J. O.* du 25 novembre 1941.
- Arrêté du 25 mars 1941*, Section centrale de l'Office central de répartition des produits industriels. — *J. O.* du 27 mars 1941.
- Arrêté du 16 juin 1941*, Section des matériaux de constructions et produits divers. — *J. O.* du 19 juin 1941.

* * *

La nouvelle Organisation professionnelle, H. CULMANN. — Presses universitaires de France.

Economie sans abondance, M. NOYELLE. — Collection « Rencontres », Editions du Cerf.

L'Organisation économique actuelle, Articles de MM. BAUDIN, FAYOL, CULMANN. — Edité par le Centre d'information interprofessionnel.

Droit social, n^{os} de 1940-1941.

Bulletin du Centre d'information interprofessionnel, n^{os} de 1941-1942.

Exposés du Congrès des « Industrie und Handelskammern » allemandes et des Chambres de Commerce françaises du 18 au 21 septembre 1941.

L'Economie allemande à l'épreuve de la guerre, H. LAUFENBURGER. — Librairie de Médecis.

La Réorganisation économique allemande, 1941, H. LAUFENBURGER. — Service Savoir. Service n^o 6.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5
Caractères spécifiques. — Choix. — Mission des Commissaires du Gouvernement	5

TITRE PREMIER

Les sources du statut des commissaires du Gouvernement.

Eléments du statut des Commissaires du Gouver- nement	11
--	----

CHAPITRE PREMIER : Sources générales.

Histoire du contrôle ; caractères généraux de l'orga- nisation professionnelle	14
---	----

CHAPITRE II : Sources spéciales.

La loi du 16 août 1940 et la loi du 10 septembre 1940.	25
--	----

CHAPITRE III : Sources spéciales.

Décrets et arrêtés pris en application des lois du 16 août et du 10 septembre 1940	34
---	----

TITRE II

Les faits : Etude de l'action des Commissaires du Gouvernement.

CHAPITRE PREMIER : Nécessité et modalités de l'organisation économique.

CHAPITRE II : Du choix des commissaires du Gou- vernement.

CHAPITRE III : *Les Commissaires du Gouvernement agents du Gouvernement.*

La place des Commissaires du Gouvernement. — Le rôle d'informateur. — Le rôle d'arbitre..... 82

CHAPITRE IV : *Les Commissaires du Gouvernement tuteurs des Comités d'organisation.*

Action restrictive, action impulsive, rôle de tuteur.. 87

CHAPITRE V : *Problèmes de la répartition.*

CHAPITRE VI : *Economie dirigée et contrôle de l'Etat sur les organismes professionnels.*

L'organisation économique allemande. — Valeur du système français 117

BIBLIOGRAPHIE..... 129

